

**Political Leadership in der Europäischen Union:
Deutsch-Französisches Tandem + „X“
als Format für differenzierte EU-Projektführerschaft?**

Dissertation

zur Erlangung des
Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)

vorgelegt

der Philosophischen Fakultät I

der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

von Herrn Philipp Kahlert



Verteidigungsdatum der Dissertation: 23. Oktober 2023

1. Gutachter: Prof. Dr. Johannes Varwick
2. Gutachterin: PD Dr. Jana Windwehr

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung.....	4
1.1.	Aufbau der Arbeit	7
1.2.	Methodische Vorüberlegungen.....	9
1.2.1	Forschungsstand	11
1.2.2	Hypothesen und analyseleitende Fragen.....	14
1.3.	Planung der Untersuchung.....	17
1.3.1	Fallauswahl.....	18
1.3.2.	Erhebungsmethoden.....	22
1.3.2.1	Experteninterviews und Auswahl der Interviewpartner	23
1.3.2.2	Entwicklung des Leitfadens.....	25
1.3.2.3	Vorbereitung und praktische Durchführung der Interviews	26
1.3.3	Auswertungsmethode.....	27
2.	Theorieansätze zur Politischen Führung in der EU	30
2.1.	Führungsstrukturen innerhalb der EU.....	32
2.1.1	Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen der EU.....	34
2.1.2	EU-Entscheidungsprozesse	40
2.1.3	Solidaritätsprinzip in der EU.....	44
2.2.	Political Leadership.....	46
2.2.1.	Nationale Konzepte.....	47
2.2.1.1	Interaktionistischer Ansatz	48
2.2.1.2	Interpersonaler Ansatz.....	50
2.2.2	Internationale Konzepte	54
2.2.2.1	Verhandlungsstrategien.....	55
2.2.2.2	Vetospieler-Ansatz.....	59
2.3	Co-Leadership-Konzepte	62
2.3.1	Followership	63
2.3.2	Kollektive Führung	65
2.3.3	Kollaborative Führung.....	69
2.4.	Führung und Hegemonie	73
2.4.1	Konzepte der Hegemonie.....	73
2.4.2	Hegemoniale Stabilität.....	77
2.5.	Ansatz für ein Leadership-Modell für die EU.....	81

3.	Führungskooperationen in der Europäischen Union	86
3.1.	Das deutsch-französische Tandem	88
3.1.1	Die Grundlagen des deutsch-französischen Bilateralismus	89
3.1.2	Das Konzept „Embedded Bilateralism“	96
3.1.3	Die deutsch-französische Führungsrolle im Integrationsprozess	99
3.1.4	Leadership-Kooperationen des Tandems	103
3.2.	Kooperationsformat „Weimarer Dreieck“	106
3.2.1	Die Funktionsweise des Weimarer Dreiecks	107
3.2.2	Die bilateralen Beziehungen innerhalb des Dreiecks.....	109
3.2.3	Das europapolitische Potential des Formats	113
3.3.	Die Visegrád-Gruppe	118
3.3.1	Die Entwicklung der V4-Gruppe	118
3.3.2	Die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe	120
3.3.3	Europapolitische Funktion	122
3.4.	Minilaterale Gruppen in den EU-Leadership-Strukturen	126
3.4.1	Entstehung und Funktion von minilateralen Gruppen	127
3.4.2	Leadership-Konstellationen nach dem Brexit	132
3.5.	Konzeption eines kollektiven EU-Führungsmodells	135
3.5.1	Angebot von Leadership	136
3.5.2	Durchsetzung von Leadership	137
3.5.3	Analyseraster zur Untersuchung europäischer Führungsleistung	139
4.	Empirische Untersuchung: „Political Leadership“	141
4.1.	Finanz- und Staatsschuldenkrise	142
4.1.1	Angebot von Leadership: „Eurobonds“	144
4.1.2	Durchsetzung von Leadership auf dem Gipfel von Deauville?.....	149
4.1.3	Europäischer Fiskalpakt und EZB-Anleihekaufprogramm	152
4.1.4	„Grexit“-Debatte	156
4.2.	Ukraine-Krise	163
4.2.1	Angebot von Leadership: Führungsleistung des Weimarer Dreiecks?	164
4.2.2	Durchsetzung von Leadership: Konfliktlösung im Normandie-Format?	169
4.3.	Asyl- und Migrationskrise	178
4.3.1	Unilaterales Führungsangebot Deutschlands?	179
4.3.2	Co-Leadership-Angebot der Kommission: Quotenverteilmechanismus.....	184
4.3.3	Durchsetzung von Leadership: Vetospieler Visegrád-Gruppe?	187
4.3.4	Der EU-Türkei-Deal.....	193
4.3.5	Die „GEAS-Reform“ 2020 als Leadership-Angebot?.....	198

4.4.	Corona-Krise	202
4.4.1	„Corona-Bonds“	203
4.4.2	Deutsch-französisches Leadership-Angebot?	206
4.4.3	Durchsetzung von Leadership: Vetospieler „Frugale 4“?	210
4.5.	Visionäre Projektführung.....	217
4.5.1	„Smart Leadership-Angebot“ von Frankreich?	219
4.5.2	Durchsetzung von „Smart Leadership“ ohne Deutschland?	221
5.	Schlussfolgerungen	229
5.1.	Untersuchungsergebnisse	229
5.2.	Zukünftige Führungskonstellationen.....	240
6.	Literaturverzeichnis	247
7.	Abbildungen	266
8.	Dokumentenverzeichnis	277
9.	Anhang (Experteninterviews)	283

1. Einführung

Die Europäische Union zeichnet sich seit Jahrzehnten als ein Garant für Frieden und Sicherheit aus. Dies wird mit der Implementierung von demokratischen Grundwerten und der Solidarität als Verfassungsprinzip sowie der UN-Menschenrechts-Charta in die Europäischen Verträge dokumentiert. Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 2012 wurde das europäische Projekt entsprechend gewürdigt und die Europäische Union für ihren „Einsatz für Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte in Europa“ ausgezeichnet.

Für viele europäische Staaten war lange Zeit eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union erstrebenswert. So hatte dann auch die europäische Integration mit der Aufnahme von zehn osteuropäischen Ländern im Jahr 2004 und zwei weiteren im Jahr 2007 ihren Höhepunkt erfahren. Doch seit dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007, der ab 2010 eine europäische Staatsschuldenkrise folgte, befinden sich die Eurozone und damit auch die gesamte Europäische Union im dauerhaften Krisenmodus. Der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker prägte für dieses Phänomen den treffenden Begriff der „Polykrise“.

Die Europäische Union offenbart seitdem enorme Probleme in der politischen Entscheidungsfindung, wie in der Asyl- und Flüchtlingskrise im Jahr 2015/2016 sichtbar wurde, in der die Verhandlungen erst nach einem langen und zähen Ringen zu einem Minimalkonsens der EU-Mitgliedstaaten führten. Auch zuletzt in der Corona-Krise von Februar 2020 an beriefen sich die einzelnen Mitgliedstaaten auf ihre Souveränität und ergriffen zunächst nationale Maßnahmen. Erst einige Monate später konnte eine EU-weite Einigung mit dem Wiederaufbaufonds zur Unterstützung der besonders von der Pandemie betroffenen Staaten beschlossen werden. Darüber hinaus ist mit dem Austritt von Großbritannien aus der Europäischen Union deutlich geworden, dass Rückschritte im Integrationsprozess, der lange als unumkehrbar galt, nicht auszuschließen sind. So stellt der „Brexit“, der am 31. Januar 2020 vollzogen wurde, für das europäische Projekt eine politische Zäsur dar.

Zudem ist durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 eine neue Bedrohungslage entstanden, welche die EU-Mitgliedstaaten vor völlig neue

Herausforderungen vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik stellen und zugleich kollektives Handeln in der europäischen Politikgestaltung erfordern.

Der europäische Integrationsprozess wurde lange Zeit vorrangig über das intergouvernementale deutsch-französische Tandem vorangetrieben. Damit übernahmen die beiden Mitgliedstaaten überwiegend auch die politische Führung in der EU. Die hervorgehobene Stellung des Tandems wird durch den Élysée-Vertrag bestimmt, woraus sich das theoretische Konzept des „Embedded Bilateralism“ entwickelt hat. Doch mit den Umgestaltungen durch den Maastricht-Vertrag im Jahr 1992/93 verlor der „deutsch-französische Bilateralismus“ in der Post-Maastricht-Phase sowie dann später infolge der Osterweiterung der Europäischen Union an Gestaltungskraft. Im Jahr 2004 und 2007 wurden im Zuge der Osterweiterung zwölf neue Mitgliedstaaten in die Europäische Union aufgenommen, was anschließend zu einer heterogeneren und komplexeren Gemeinschaft führte. Dies bedeutete auch, dass eine größere Zahl von Akteuren an den europäischen Entscheidungsprozessen beteiligt und somit eine höhere Akzeptanz von Führung erforderlich wurde. Darüber hinaus haben sich durch weitere Kooperationsformate und minilaterale Gruppen die Entscheidungsabläufe verändert.

Aber auch in der erweiterten Europäischen Union scheint es auf die Führungsqualitäten des deutsch-französischen Tandems anzukommen. Dies machte der französische Staatspräsident Emmanuel Macron ebenfalls im Präsidentschaftswahlkampf im April 2022 deutlich. Seiner Auffassung nach könne es auch in der EU-27 keine Einigung zwischen den 27 Mitgliedstaaten geben, wenn nicht vorher ein deutsch-französischer Kompromissvorschlag erarbeitet wurde. Dieser deutsch-französische Führungsanspruch ist jedoch unter den anderen Mitgliedstaaten bei weitem nicht mehr unumstritten. Wie der damalige österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz vor dem EU-Sondergipfel des Europäischen Rates im Juli 2020 klarstellte, sei „die Zeit, in der deutsch-französische Vorschläge in Brüssel abgenickt würden“, lange vorbei.

Für die Entwicklung eines Leadership-Konzepts für die EU sind die systemischen Bedingungen, unter denen Political Leadership in der EU ausgeführt werden kann, zu berücksichtigen. Das Mehrebenensystem der EU zeichnet sich nicht durch eindeutige

Hierarchien und Führung aus. Es stellt ein „polyzentrisches System mit unterschiedlichen Entscheidungsarenen“ dar, die formal voneinander unabhängig sind.

In den Internationalen Beziehungen weist die EU den am „stärksten entwickelten gemeinschaftlichen Handlungskontext“ auf. Sie hat nicht nur eine „hohe Interaktionsdichte, sondern gründet auch auf einem kollektiven Ethos und erhebt Solidarität zu einem Verfassungsprinzip“. Ein Führungskonzept für die EU umfasst demnach auch immer den Anspruch der kollektiven Führung. Durch den Vertrag von Lissabon ist dieses Prinzip weiter aufgewertet worden.

Das vorliegende Dissertationsprojekt setzt demnach an den veränderten Rahmenbedingungen für europäischen Leadership durch die EU-Osterweiterung an und betrachtet politische Führung in der EU vorrangig aus einer intergouvernementalen Perspektive. Durch den Vertrag von Lissabon haben sich Veränderungen an den EU-Governance-Strukturen ergeben, mit der eine starke Fokussierung auf die Entscheidungsebene des Europäischen Rates bzw. des Ministerrates verbunden ist. Aber auch das Europäische Parlament hat eine Aufwertung durch den Lissabon-Vertrag erfahren und mehr Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, zugewiesen bekommen. Da die Europäische Kommission in den letzten Jahren, vor allem im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik, maßgeblich Vorschläge zur Kompromissfindung eingebracht hat, ist die supranationale Ebene hinsichtlich der Frage einer möglichen Co-Leadership-Rolle bei der Untersuchung teilweise mit zu betrachten. Ziel des Dissertationsprojektes ist die Erarbeitung eines Führungskonzeptes für die EU, da bislang kein einschlägiges Konzept hierzu vorliegt, welches Führungsleistung unter den spezifischen Bedingungen der EU-Gemeinschaftsumwelt untersucht. Die vorliegende Arbeit fokussiert sich dabei vor allem auf die bilaterale und die minilaterale Ebene und die Frage, inwieweit das deutsch-französisches Tandem in Verbindung mit unterschiedlichen Kooperationsformaten eine Führungsrolle einnehmen kann, damit die künftigen Krisen der EU besser bewältigt werden können.

1.1. Aufbau der Arbeit

Im Folgenden soll der Aufbau der vorliegenden Dissertation kurz dargestellt werden. Eine detaillierte Übersicht erfolgt in den Einleitungstexten der jeweiligen Kapitel.

In Kapitel 1.2 geht es um die methodischen Vorüberlegungen, welche zu Beginn einer empirischen Untersuchung notwendig sind. Dazu soll zunächst der aktuelle Forschungsstand zu den deutsch-französischen Beziehungen sowie zum Kooperationsformat „Weimarer Dreieck“ dargestellt werden. Aus der Forschungsfrage, die auf dem bestehenden Wissen aufbaut, ergibt sich die methodische Vorgehensweise für die vorliegende Untersuchung, d. h. für eine rekonstruierende Untersuchung und damit verbunden eine mechanismenorientierte Erklärungsstrategie. Die aus den theoretischen Vorgaben und den Untersuchungsergebnissen zu den Führungsstrukturen in der EU formulierte Haupthypothese sowie die weiteren Unterhypothesen sollen im Anschluss abgebildet werden. Für die empirische Untersuchung werden diese in Leitfragen umgesetzt, die auf das jeweilige Untersuchungsfeld der drei ausgewählten Fälle ausgerichtet sind.

An diesen grundsätzlichen theoretischen Vorüberlegungen schließt sich in Kapitel 1.3 die weitere Vorgehensweise hinsichtlich der Untersuchungsstrategie und des Untersuchungsplans an. Hierbei geht es zum einen um die Festlegung, welche Daten für welche Untersuchungsobjekte erhoben werden. Dafür soll auf die Auswahl der drei Fälle – Euro- und Coronakrise, Ukraine Krise sowie Asyl- und Migrationskrise – näher eingegangen und die Gründe für die Auswahl detailliert dargestellt werden. Darüber hinaus werden die qualitativen Erhebungsmethoden näher erläutert, d. h. hinsichtlich der Leitfadeninterviews Informationen zur Auswahl der Interviewpartner/-innen und zur Durchführung der Interviews gegeben. Abschließend soll auf die Auswertungsmethode, mit der die gewonnenen Daten aus den Interviews aufbereitet worden sind, eingegangen werden.

In Kapitel 2 geht es um die theoretischen Grundlagen für die empirische Untersuchung, d. h. es sollen die systemischen Bedingungen innerhalb der Europäischen Union und die vorhandenen Modelle für politische Führungsleistung ermittelt werden. Dafür werden in Kapitel 2.1 die Führungsstrukturen in der EU dargestellt, also die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen, einschließlich

der Besonderheiten der europäischen Gemeinschaftsumwelt durch das Solidaritätsprinzip. Dabei sind vor allem die institutionellen Veränderungen durch den Lissabon-Vertrag und die unterschiedlichen Leadership-Strukturen auf der intergouvernementalen und supranationalen Ebene von Interesse. Da als theoretischer Rahmen die vorhandenen Ansätze zum Political Leadership mit dem interpersonalen Ansatz zur Analyse politischer Führungsleistung genutzt werden sollen, geht es dann in Kapitel 2.2 um die nationalen und internationalen Ansätze zu Political Leadership sowie um Verhandlungsstrategien und die sog. Vetospielertheorie. Zusätzlich sollen in Kapitel 2.3 die Co-Leadership-Konzepte und die kollektiven und kollaborativen Ansätze untersucht werden. In Kapitel 2.4 werden zudem die Konzepte zu „Führung und Hegemonie“ und hier im Besonderen zur hegemonialen Stabilität vorgestellt. Zur Entwicklung eines EU-Führungsmodells wird in Kapitel 2.5 auf die Ansätze von Magnus G. Schoeller zurückgegriffen, der zur Untersuchung von Leadership die Kriterien des Angebots und der Durchsetzung von Leadership definiert.

Die Führungsstrukturen innerhalb der EU und die Entwicklung der europäischen Integration sowie weitere Kooperationsformate werden in Kapitel 3 behandelt. Dafür gilt es, zunächst die Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen zu betrachten, die durch den Élysée-Vertrag sowie den Vertrag von Aachen bestimmt werden. Die fest verankerte bilaterale Sonderbeziehung wird auch als „Embedded Bilateralism“ bezeichnet. Darüber hinaus ist es für die Untersuchung bedeutend, wie sich die Führungsrolle des deutsch-französischen Tandems im Integrationsprozess gestaltet hat und welche Leadership-Kooperationen bis zur EU-Osterweiterung eingegangen wurden.

Mit dem bestehenden Kooperationsformat „Weimarer Dreieck“ hat sich nach der Osterweiterung eine europapolitische Perspektive des deutsch-französischen Tandems mit dem osteuropäischen Mitgliedstaat Polen ergeben. Die Entwicklung und Funktion des Kooperationsformates werden in Kapitel 3.2 dargestellt.

Darüber hinaus gibt es mit der Visegrád-Gruppe (V 4) ein weiteres minilaterales Kooperationsformat, bestehend aus Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei. Dazu wird in Kapitel 3.3 zunächst die Entwicklung und die Art der Zusammenarbeit des Formats dargestellt, um dann das mögliche europapolitische Potential der V-4-Gruppe zu erläutern. Daneben haben sich mit den sog. minilateralen Gruppen weitere

Kooperationsformate etabliert, in der sich vor allem kleine und mittelgroße EU-Mitgliedstaaten zusammenschließen. Darüber hinaus geht es in Kapitel 3.4 um mögliche Veränderungen der Leadership-Strukturen innerhalb der EU nach dem Brexit. Abschließend soll das hypothetische Modell, in dem die Kriterien für die empirische Untersuchung enthalten sind, erläutert und anhand von zwei Schaubildern dargestellt werden. Die Kriterien werden aus den Erkenntnissen der Untersuchung in Kapitel 2 und 3 bestimmt.

Der empirische Teil der Arbeit analysiert in Kapitel 4 vorhandene Führungsstrukturen anhand von drei europäischen Krisen (Eurokrise und Corona-Krise, Ukraine Krise, Asyl- und Migrationskrise) sowie das visionäre Führungsangebot des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron. Daraus sollen Möglichkeiten einer differenzierten Projektführerschaft des deutsch-französischen Tandems analysiert werden. Dabei fokussiert sich die Analyse einerseits auf Möglichkeiten der institutionellen Führungserweiterung (Weimarer Dreieck), als auch auf minilaterale Kooperationsformate wie der Visegrád-Gruppe. Hierbei ist vor allem auch von Interesse, inwieweit das Nord-Süd-Ost-Vertretungsschema mit Blick auf die Verteilung von Präferenz- und Konfliktlinien anzuwenden ist.

In Kapitel 5 werden die Untersuchungsergebnisse der empirischen Untersuchung zusammengefasst. Dafür sollen die Ergebnisse anhand der Haupthypothese sowie der einzeln acht aufgestellten Unterhypothesen interpretiert werden, um damit letztlich die Forschungsfrage zu beantworten. Anschließend soll mit den gewonnenen Erkenntnissen ein Ausblick auf künftige Führungskonstellationen und damit auch auf die Zukunft der Europäischen Union gegeben werden.

1.2. Methodische Vorüberlegungen

Vor Beginn einer empirischen Untersuchung sind zunächst grundsätzliche Vorüberlegungen notwendig, die über die anzuwendende Untersuchungsstrategie und Erhebungsmethode entscheiden. Dafür muss in einem ersten Schritt das für die Forschungsfrage relevante und bereits erarbeitete Wissen ermittelt werden. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht im Feld der Internationalen Beziehungen die europäische Integrationsforschung. Hier wird an die Theorie des „Embedded

Bilateralism“ des deutsch-französischen Tandems angeknüpft und die EU-Osterweiterung als zentrale Veränderung in den europäischen Führungsstrukturen aufgegriffen. Durch die Aufnahme von zwölf neuen ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten wurde die Frage nach der Legitimität und Akzeptanz des Tandems neu aufgeworfen. Daraus ergibt sich das Forschungsinteresse, inwieweit es einer Reformierung der EU-Leadership-Strukturen bedarf. Dafür soll zunächst das Potential der erweiterten Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck als bestehendes Konsultationsformat zwischen Deutschland, Frankreich und Polen untersucht und in einem zweiten Schritt die Analyse auf Kooperationsmöglichkeiten des Tandems mit minilateralen Kooperationsformaten, wie z. B. der Visegrád-Gruppe, ausgeweitet werden. Demnach wird die Forschungsfrage wie folgt formuliert:

„Political Leadership in der Europäischen Union: Deutsch-Französisches Tandem + ‚X‘ als Format für differenzierte EU-Projektführerschaft?“

Mit der Formulierung der Forschungsfrage ist auch die Entscheidung für die methodische Vorgehensweise getroffen worden. Um die Daten für die Untersuchung der vorliegenden Arbeit zu erhalten, wird eine rekonstruierende Untersuchung durchgeführt, mit der eine mechanismenorientierte Erklärungsstrategie verbunden ist, die qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden vorgibt. Eine rekonstruierende Untersuchung ist erforderlich, da die sog. Kausalmechanismen in Handlungssystemen und Akteurskonstellationen aufgeklärt werden sollen. Das heißt, es wird ein sozialer Sachverhalt rekonstruiert, was bedeutet, „alle Informationen zusammenzutragen, die man benötigt, um ihn zu verstehen und zu erklären“.¹

Dabei ist jede empirische Untersuchung selektiv, d. h. „sie verarbeitet nur einen Teil der über den Untersuchungsgegenstand vorhandenen Informationen“. Mit Hilfe der Untersuchungsfrage kann dieser Teil identifiziert werden, indem „aus ihr die strategischen Überlegungen entwickelt“ werden, welche in das „Konzept für die empirische Erhebung“ einfließen.²

Die mechanismenorientierte Erklärungsstrategie gibt die Formulierung von Hypothesen, Variablen und erkenntnisleitenden Fragen vor, die in Kapitel 1.2.2

¹ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden (2010), S. 35.

² Vgl. ebenda, S. 62 – 63.

formuliert werden. Diese und die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse zum Sachstand sind die Vorgaben, um anschließend ein hypothetisches Modell zu entwickeln, welches das Erkenntnisinteresse der Untersuchung beschreibt. Um die Verbindung zwischen den theoretischen Vorüberlegungen und der qualitativen Erhebungsmethode zu schaffen, sollen im Anschluss in Kapitel 1.2.3 Leitfragen formuliert werden. Diese können eine empirische Untersuchung besser als ein hypothetisches Modell steuern, da sie direkt auf das Untersuchungsfeld ausgerichtet und nicht an Variablen oder Kausalzusammenhängen gebunden sind. Die Leitfragen geben vor, was die Erhebungsmethoden an Daten erbringen sollen.³

1.2.1 Forschungsstand

Ausgehend vom Forschungsbereich der europäischen Integrationsforschung wird nachfolgend der Forschungsstand für die bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland sowie zum „Erweiterungsformat“ Weimarer Dreieck dargestellt. Das deutsch-französische Tandem hat über Jahrzehnte den europäischen Integrationsprozess geprägt. Gleichzeitig ist das Forschungsfeld der deutsch-französischen Beziehungen die Grundlage für die Fragestellung des Dissertationsprojektes. Der Forschungsstand zur politischen Führung erfolgt in Kapitel 2, in dem ein umfangreicher theoretischer Ansatz für die systematische Untersuchung von Leadership in der EU erarbeitet wird.

Zu dem Bereich der **deutsch-französischen Beziehungen** sowie zu der bilateralen Führungskooperation gibt es zahlreiche Forschungsberichte, Publikationen und Aufsätze. Einige der Wissenschaftler, die besonders intensiv und schon seit Jahren in dem Bereich forschend tätig sind, sowie die entsprechenden Institute sollen nachfolgend aufgeführt werden.

Der Politikwissenschaftler Joachim Schild veröffentlicht seit dem Jahr 2001 zahlreiche Publikationen zum deutsch-französischen Thema. Besonders zu erwähnen ist sein Aufsatz aus dem Jahr 2010 „Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU“, in dem die EU-Führungsstrukturen nach der EU-

³ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 90 – 91.

Osterweiterung detailliert analysiert werden. Zusammen mit Ulrich Krotz hat Joachim Schild dann im Jahr 2013 das Konzept des „Embedded Bilateralism“ entwickelt. Mit dem theoretischen Konzept sollte eine Analyseperspektive geboten werden, um die Besonderheiten des deutsch-französischen Bilateralismus im Kontext der europäischen Integration sowie die Wechselbeziehung zwischen der bilateralen und der europäischen Ebene der Politikgestaltung analytisch zu erfassen. Zu dem Konzept ist im Jahr 2013 ein englischsprachiges Sammelwerk „Shaping Europe: France, Germany, and Embedded bilateralism from the Élysée Treaty to twenty-first century politics“ von den beiden Wissenschaftlern herausgegeben worden. Das Thema wurde auch in mehreren Aufsätzen behandelt, u. a. im Frankreich Jahrbuch 2012 des deutsch-französischen Instituts und 2015 in dem Band „Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen“. Als neuere Publikation des Themenbereichs ist auch der Aufsatz im Journal of Common Market Studies im September 2021 zu erwähnen, in dem eine Verbindung des „Embedded Bilateralism“ mit dem europäischen Krisenmanagement in der Corona-Krise erfolgt.

Das deutsch-französische Institut (Dfi) bietet mit dem „Frankreich-Jahrbuch“ einen jährlich erscheinenden Sammelband an, in dem neben aktuellen Aufsätzen jeweils ein Schwerpunktthema behandelt wird. Darüber hinaus wird ein Überblick über wichtige deutschsprachige Veröffentlichungen zu Frankreich, den deutsch-französischen Beziehungen sowie vergleichenden Publikationen gegeben. Der stellvertretende Direktor des Dfi, Stefan Seidendorf, hat dazu zahlreiche Aufsätze und im Jahr 2015 eine Ausarbeitung mit dem Titel „Die deutsch-französische Beziehung bewahren, Europa stärken: einige Grundlagen der deutschen Außenpolitik“ verfasst. In der Zeitschrift „Integration“ veröffentlichte Seidendorf im Jahr 2019 eine umfassende Analyse des Aachener Vertrages und die damit verbundenen europapolitischen Zielsetzungen der Zusammenarbeit von Deutschland und Frankreich.

Im Bereich der relevanten Zeitschriften für die deutsch-französischen Beziehungen sind die Vierteljahreszeitschrift „Integration“ des Instituts für Europäische Politik, die französischsprachige Zeitschrift „Allemagne d’aujourd’hui“ und das Journal of Common Market Studies zu nennen. Zudem gibt es die Zeitschrift für „den deutsch-französischen Dialog“, die bilingual viermal im Jahr über die beiden Kernländer der Europäischen Union berichtet. Dabei werden deutsch-französische Themen in beiden Sprachen behandelt. Im Mittelpunkt stehen die aktuell politischen, gesellschaftlichen

und kulturellen Entwicklungen in Frankreich und Deutschland sowie zentrale Fragen der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Als weitere Publikation ist der Länderbericht Frankreich der Bundeszentrale für politische Bildung in Bonn zu erwähnen, der letztmalig im Jahr 2021 von Corine Defrance und Ulrich Pfeil herausgegeben wurde. Ulrich Pfeil beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit dem Themenbereich und hatte bereits zuvor im Jahr 2013 in der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ) die Bedeutung des Élysée-Vertrages für den Bilateralismus analysiert.

Zu den Autorinnen, die schwerpunktmäßig im Bereich der deutsch-französischen Beziehungen bzw. des Bilateralismus forschend tätig sind, gehören Ronja Kempin (Stiftung Wissenschaft und Politik) wie auch Ulrike Guérot (Universität Bonn). Sie setzten sich seit Jahren kritisch mit dem deutsch-französischen Tandem und dessen politischer Führung in der EU auseinander.

Darüber hinaus hat Martin Koopmann zahlreiche Aufsätze und Publikationen zum deutsch-französischen Tandem und zum **Weimarer Dreieck** über die Stiftung Genshagen herausgegeben. Die Stiftung publiziert überwiegend im deutschsprachigen Raum und widmet sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen. Hierzu erscheinen mehrmals im Jahr die „Genshagener Papiere“ als regelmäßige Publikationsreihe. Zusätzlich werden gesonderte Publikationen, wie zum 30. Jubiläum des Weimarer Dreiecks mit dem Titel „30 Jahre Weimarer Dreieck: Idee von gestern oder Konzept für morgen?“ oder zur Corona-Krise unter dem Titel „Acting European? The European Union and the Weimar Triangle in the Coronavirus Crisis“ herausgegeben. Darüber hinaus sind die Genshagener Schriften zu nennen, die letztmalig als Sammelband im Jahr 2016 zum Thema „Deutschland 25 Jahre nach der Einheit: Partner, Führungsmacht, Modell? – Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck“ publiziert wurden.

Als weiterer Autor ist Kai-Olaf Lang von der Stiftung Wissenschaft und Politik hervorzuheben, der insbesondere zahlreiche Publikationen zum Weimarer Dreieck sowie zu den mittel- und osteuropäischen minilateralen Gruppen, wie der Visegrád-Gruppe oder der Drei-Meere-Initiative, herausgegeben hat.

Das deutsch-polnische Magazin DIALOG veröffentlicht regelmäßig Beiträge zu den deutsch-polnischen Beziehungen und brachte im Jahr 2016 eine Sonderausgabe mit dem Titel „Wie weiter mit dem Weimarer Dreieck?“ mit verschiedenen Beiträgen deutscher und polnischer Autoren heraus. Das Magazin ist eine zweisprachige Zeitschrift, die sich seit über 30 Jahren mit der Entwicklung der Beziehungen zwischen Deutschland und Polen befasst. Dabei beschränken sich die Beiträge nicht nur auf die deutsch-polnische Perspektive, sondern die bilateralen Themen werden in einen breiteren Kontext der politischen und kulturellen Umgestaltung Europas integriert.

Die Zeitschrift „Polen-Analysen“ erscheint zweimal im Monat und wird vom deutschen Polen-Institut, der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, und weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen herausgegeben. In der Ausgabe 276/2021 wurden anlässlich des 30. Jubiläums des deutsch-polnischen Freundschaftsvertrages die bilateralen Beziehungen von dem Politikwissenschaftler Tomáš Strážay analysiert. Die Polen-Analysen setzen gleichfalls den Schwerpunkt auf die mittel- und osteuropäischen minilateralen Gruppen, wie die Visegrád-Gruppe.

1.2.2 Hypothesen und analyseleitende Fragen

Aus der Forschungsfrage und den bis dahin gewonnenen Erkenntnissen zum Sachstand soll ein hypothetisches Modell in Form eines Schaubildes entwickelt werden, das die „Annahmen über die im Untersuchungsfeld wirkenden Faktoren und ihre wechselseitige Beeinflussung abbildet“.⁴ Nach Jochen Gläser und Grit Laudel hat das hypothetische Modell die Funktion, die „Untersuchung zu orientieren, indem es die Aufmerksamkeit auf empirische Sachverhalte lenkt, von denen man aus theoretischen Gründen annehmen kann, dass sie für die Beantwortung der Untersuchungsfrage wichtig sind“.⁵

Für die Untersuchung ist es wichtig, dass die Variablen so genau wie möglich definiert werden. Dabei ist zum einen zu beachten, dass bei den abhängigen Variablen ausschlaggebend ist, wodurch sie beeinflusst werden, obwohl ihre Wirkungen dabei

⁴ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 89.

⁵ Vgl. ebenda, S. 75.

vernachlässigt werden können. Die intervenierenden Variablen können den Kausalmechanismus in der Untersuchung beeinflussen, obwohl ihnen das eigentliche Erkenntnisinteresse nicht gilt. Und schließlich ist bei den unabhängigen Variablen nur „ihre Wirkung auf andere Variablen“ von Interesse, das heißt, welche Rolle ihnen „als Ursache“ zuzuschreiben ist.⁶ Deshalb schlägt Frank Schimmelfennig für die Fallauswahl vor, die Ressourcen nicht für „eine vollständige, ununterbrochene Erzählung der Ursachen bis hin zum Ergebnis“ durchzuführen, sondern sich auf eine „kleine Anzahl entscheidender Schritte im Prozess zu konzentrieren, die es wert sind, genauer untersucht zu werden“.⁷

An dieser Stelle sollen bereits die Hypothesen genannt werden. Die theoretischen Grundlagen sowie die Ergebnisse der deskriptiven Untersuchung zu den EU-Kooperationsformaten (s. Kapitel 3) sind in das hypothetische Modell eingearbeitet worden. Daraus konnten eine Haupthypothese sowie zwei Unterhypothesen formuliert werden, wie nachfolgend aufgeführt.

Haupthypothese:

Das deutsch-französische Tandem ist weiterhin das zentrale EU-Leadership-Format für die EU-27, benötigt aber je nach Politikfeld Kooperationserweiterungen.

Unterhypothesen:

Finanz- und Staatsschuldenkrise / Corona-Krise

Hypothese 1: Die starke wirtschaftliche Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich in der Eurokrise führte dazu, dass das Tandem keine kollaborative Führung anbieten konnte und Deutschland eine unilaterale Führungsrolle übernahm.

Hypothese 2: Deutschland scheiterte in der Durchsetzung von Leadership an der sehr unterschiedlichen Verteilung von Präferenzen zu den Südländern und übte wegen fehlender Akzeptanz der „Gefolgschaft“ Hegemonie aus.

Hypothese 3: Die Aushandlung des Corona-Wiederaufbaufonds ist ein erfolgreiches Beispiel für kollektiven bzw. kollaborativen Leadership durch das deutsch-französische Tandem.

⁶ Vgl. Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 81 – 82.

⁷ Vgl. Frank Schimmelfennig, Efficient process tracing: Analyzing the causal mechanisms of European integration, in: Andrew Bennett / Jeffrey T. Checkel (Hrsg.), Process tracing. From metaphor to analytic tool, Cambridge 2016, S. 98 – 125, S. 107.

Ukraine-Krise

Hypothese 4: Die kompatible deutsch-französische Position in der Ukraine-Krise sowie die enge Verbindung Polens zur Ukraine führten zu einem Auftreten des Weimarer Dreiecks in der Leadership-Rolle.

Hypothese 5: Die mangelnde innereuropäische Akzeptanz Polens in einer Vermittlerrolle zu Russland führte dazu, dass das Weimarer Dreieck keinen Leadership durchsetzen konnte und das deutsch-französische Tandem Führungsleistung im Normandie-Format anbot.

Asyl- und Migrationskrise

Hypothese 6: Die stark divergierenden Interessen zwischen Nord-, Süd- und Osteuropa sowie innerhalb des deutsch-französischen Tandems führten zu einem unilateralen Leadership-Angebot Deutschlands, dessen Durchsetzung an der mangelnden Akzeptanz der „Follower“ scheiterte.

Hypothese 7: Die Visegrád-Gruppe hat nach dem gescheiterten Leadership-Angebot von Deutschland eine Veto-Position erfolgreich durchgesetzt, da ihre anfängliche Position gegen die Aufnahme von Geflüchteten im weiteren Krisenverlauf von Deutschland und Frankreich übernommen wurde.

Visionäre Projektführung

Hypothese 8: Ein visionäres Führungsangebot in Form eines „smart Leadership“ benötigt eine breite Koalition von EU-Mitgliedstaaten (Tandem+X), um langfristige Politikmaßnahmen durchzusetzen.

Das hypothetische Modell vermittelt ein komplexes Bild, eine Gesamtdarstellung des Problems, lässt sich aber nicht direkt in einen Interviewleitfaden übersetzen. Deshalb sollen als Zwischenschritt Leitfragen formuliert werden. Die Leitfragen sind ein Bindeglied zwischen theoretischen Vorüberlegungen und qualitativen Erhebungsmethoden. Sie sind auf das jeweilige Untersuchungsfeld der ausgewählten Fälle ausgerichtet und stellen eine Verbindung zu den qualitativen Erhebungsmethoden her. Dabei geht es um die Festlegung, welche Daten für welche Untersuchungsobjekte erhoben werden. Die Leitfragen bilden die Grundlage für Handlungen im Forschungsprojekt als „aktives Erhebungsinstrument“, da diese die Forschungsfrage in Fragen für die empirische Untersuchung übersetzen. Es werden die Wissenslücken beschrieben, „die geschlossen werden müssen“. Auf der Grundlage

der Leitfragen wird entschieden, ob und welche Informationen aus Dokumenten entnommen bzw. welche Nachfragen im Interview gestellt werden müssen.⁸

Aus den theoretischen Annahmen (s. Kapitel 2) und den Hypothesen ergeben sich für die vorliegende Arbeit folgende drei analyseleitenden Fragen:

- Ist eine feste Erweiterung des deutsch-französischen Führungstandems für die gesamten EU- Leadership-Strukturen realisierbar? Welche anderen EU-Mitgliedstaaten weisen ausreichende Machtressourcen und personelle Strukturen auf, um in allen Politikfeldern politische Führung übernehmen zu können?
- Verfügt das Weimarer Dreieck als bestehendes Kooperationsformat zwischen Deutschland, Frankreich und Polen über das Potential, europäischen Leadership auszuüben, der auf eine breitere Akzeptanz der europäischen Partner stößt?
- Welche Rolle können minilaterale Kooperationen, wie z. B. die Visegrád-Gruppe, für europäischen Leadership einnehmen?

1.3. Planung der Untersuchung

An diesen grundsätzlichen Vorüberlegungen schließt sich die weitere Vorgehensweise hinsichtlich der Untersuchungsstrategie und des Untersuchungsplans an. Die rekonstruierende Untersuchung gibt dabei die qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden vor. Dabei geht es um die Auswahl der Fälle und die Festlegung der Methoden für die Datenerhebung bzw. -auswertung. Diese Entscheidungen sind „sowohl inhaltlich als auch forschungspraktisch miteinander verbunden“.⁹ Die mechanismenorientierte Erklärungsstrategie beinhaltet, dass die Suche nach dem Kausalmechanismus auf der detaillierten Analyse eines oder weniger Fälle fokussiert ist. Die Fallauswahl ist eine weitere „Schlüsselentscheidung, da sie festlegt, welche empirischen Informationen man überhaupt erhalten kann“.¹⁰ Der Kausalmechanismus soll auf der Grundlage der detaillierten Analyse von den ausgewählten Fällen erschlossen werden. Deshalb sollen mehrere Fälle untersucht werden, um die „Unterschiede zwischen den Fällen für die Aufklärung der

⁸ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn.1), S. 91 – 93.

⁹ Vgl. ebenda, S. 103.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 97.

Kausalmechanismen“ zu nutzen. Im Folgenden sollen die einzelnen Entscheidungen über die Erhebung empirischer Daten und über die Auswertungsmethode dargestellt werden.

1.3.1 Fallauswahl

In der Politikwissenschaft wird unter einer Fallstudie eine Untersuchung verstanden, die sich entweder auf einen einzelnen oder wenige vergleichbare Fälle bezieht. Das bedeutet, dass es nicht darum geht, eine „möglichst große Zahl aller existierenden Fälle“ zu berücksichtigen, sondern eine „Durchdringung der Besonderheiten des Einzelfalls oder weniger Fälle“ erfolgen soll. Fallstudien können grundsätzlich entweder ein stärker deskriptives oder kausales Erkenntnisinteresse haben. Dies schafft eine wichtige Voraussetzung, „um Theorien zu entwickeln oder zu modifizieren“. Das heißt, in der „ersten Variante wird nach den Charakteristika sozialer Phänomene“ und „in der zweiten Variante nach den Ursachen ihres Entstehens oder der Veränderung dieser Phänomene“ gefragt.¹¹

Für die empirische Untersuchung wurden drei Fälle ausgewählt, die jeweils Krisensituationen der EU aufgreifen, in denen das deutsch-französische Tandem gemeinsam bzw. mit anderen Mitgliedsländern zusammen Führung ausgeübt hat. Die Untersuchung wird anhand von detaillierten Analysen von drei ausgewählten Fällen – Euro- und Corona-Krise, Ukraine Krise und Asyl- und Migrationskrise – durchgeführt, welche dabei gemäß der Forschungsfrage differenzierte Politikfelder (Wirtschafts- und Finanzpolitik, Sicherheitspolitik und Migrationspolitik) betreffen. Die drei Fälle sind so ausgewählt worden, dass sie in der Vergangenheit liegende Prozesse einschließen und der Untersuchungszeitraum klar abgegrenzt werden kann. Aufgrund der seit Januar 2020 weltweit bestehenden Pandemie wurde die „Coronakrise“ zusätzlich mit in die Untersuchung zur Euro-Krise aufgenommen. Ursprünglich handelte es sich zwar um eine Krise der Gesundheitssysteme, jedoch wurden zur Bewältigung der Pandemie EU-weite Regelungen über einen Wiederaufbaufonds getroffen. Damit ist die Krise in den Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik

¹¹ Vgl. *Robert Kaiser*, Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden 2021, S. 8.

einzuordnen. Aus methodischer Sicht wird durch die mechanismenorientierte Erklärungsstrategie die Möglichkeit vorgegeben, „weitere Fälle auszuwählen, nachdem die ersten empirisch untersucht“ worden sind.¹²

Nachfolgend soll die Auswahl der drei Fälle – Euro- und Corona-Krise, Ukraine Krise, Asyl- und Migrationskrise – näher erläutert werden. Die Untersuchung des visionären Führungsangebots des französischen Präsidenten Macron ergänzt die drei Fallstudien, da hier ein weiterer Typ von Leadership (smart leadership) in den drei zuvor behandelten Politikfeldern untersucht wird. Das Ziel der Untersuchung ist, einen Vergleich der Leadership-Mechanismen zwischen drei europäischen Krisen herzustellen. Den Fallstudien lag dabei ein deskriptives sowie kausales Erkenntnisinteresse zugrunde.

Frank Schimmelfennig empfiehlt innerhalb der einzelnen Fallstudien die „Ressourcen“ nicht für die „ununterbrochene Erzählung von der Ursache bis zum Ergebnis zu verschwenden“, sondern eine „kleine Anzahl entscheidender Schritte im Prozess“ zu untersuchen.¹³ Zur Bestimmung einzelner relevanter Ereignisse für die Untersuchung von Führungsleistung in der EU wurden Handlungspunkte identifiziert, bei denen ein gesteigerter Handlungsdruck auf die beteiligten Akteure vorlag und somit europapolitische Positionen einzelner Staaten deutlicher erkennbar wurden. Grundsätzlich eignen sich vor allem kurze Zeiträume zur Untersuchung politischer Führungsleistung, da kausale Zusammenhänge eindeutiger zu identifizieren sind.

Finanz- und Staatsschuldenkrise/ Corona-Krise

Die Auswahl der konkreten Untersuchungsereignisse in der Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde durch eine vorherige umfangreiche Literaturrecherche getroffen. Da die akute Eurokrise vom Jahr 2008 bis Juli 2015 andauerte, musste der Untersuchungszeitraum die wesentlichen Ereignisse in Bezug auf politische Führung umfassen. Deshalb konnte in der Eurokrise, dem ersten Teil der Fallstudie im Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, kein zeitlich kürzerer Abschnitt ausgewählt werden, da sonst möglicherweise ein verzerrtes Bild in der Analyse der EU-Leadership-Strukturen entstanden wäre. Demnach wurde als Beginn des Untersuchungszeitraums

¹² Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 98.

¹³ Vgl. Frank Schimmelfennig, a.a.O. (Fn. 7), S. 9.

die Debatte um die Einführung von gemeinsamen europäischen Kapitalanleihen (sog. Euro-Bonds) im Sommer 2010 bestimmt. Im Zentrum der empirischen Analyse steht die Führungsleistung des deutsch-französischen Tandems mit weiteren EU-Staaten für die damaligen Euro-17-Strukturen, weshalb ein entscheidendes Gipfeltreffen von Deutschland und Frankreich in Deauville im Oktober 2010 ausgewählt wurde. Wegen des drohenden Staatsbankrotts einiger südeuropäischer Staaten ging es anschließend um die Konstruktion von europäischen Rettungsschirmen bzw. um den Europäischen Fiskalpakt im Februar 2012. Abschließend wurde als Endpunkt des Untersuchungszeitraums der Eurokrise der vom damaligen deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble vorgelegte Entwurf zum Austritt Griechenlands aus der Eurozone („Grexit-Debatte“) im Juli 2015 und das EZB-Anleihenkauf-Programm definiert, da diese Ereignisse für die Bewertung von Führungsleistung in der Eurokrise essentiell waren.

Demgegenüber war die Auswahl der einzelnen Ereignisse in der Corona-Krise durch den kurzen Untersuchungszeitraum (vier Monate) eindeutig zu bestimmen. Als zentrale Untersuchungspunkte im Verhandlungsprozess wurden der erste deutsch-französische Vorschlag am 18. Mai 2020 sowie die Erweiterung durch die Europäische Kommission neun Tage später gewählt. Als Endpunkt der Analyse ist der viertägige EU-Gipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 definiert worden, auf dem schließlich die Einigung mit dem EU-Recovery-Fund erzielt wurde.

Untersuchungszeitraum: Finanz- und Staatsschuldenkrise von 2010 bis 2015; Corona-Krise von März bis Juli 2020.

Ukrainekrise

Der Untersuchungszeitraum in der Ukraine-Krise konnte auf den Beginn der Krise im Februar 2014 und dem Auftreten des Weimarer Dreiecks in einer Vermittlerrolle festgelegt werden. Da das Format zuvor noch nicht in der Leadership-Rolle aufgetreten war, bestand für die Untersuchung ein besonderes Erkenntnisinteresse. Es entsprach der Haupthypothese des Dissertationsprojektes, mögliche Erweiterungen des Tandems, in diesem Fall mit Polen im Weimarer Dreieck, zu untersuchen. Da im weiteren Verlauf der Krise jedoch das Normandie-Format die zentrale Entscheidungsarena auf europäischer Ebene wurde, sind als weitere Ereignisse die Verhandlungen zum Waffenstillstandsabkommen Minsk I und II ausgewählt worden,

die maßgeblich vom deutsch-französischen Tandem offiziell für die EU ausgehandelt wurden. Die Verhandlungen zu Minsk II bildeten schließlich den Endpunkt des Untersuchungszeitraums im Februar 2015. Da es sich bei der Ukraine-Krise vorrangig um eine externe Krise der EU handelte, die die Außen- und Sicherheitspolitik betraf, wurde zusätzlich der innereuropäische Verhandlungsprozess um die Implementierung von Sanktionen der EU gegenüber Russland als Untersuchungsereignis bestimmt.

Untersuchungszeitraum: Februar 2014 bis Februar 2015.

Asyl- und Migrationskrise

Der Beginn des Untersuchungszeitraums war in der Asyl- und Migrationskrise durch den enormen Anstieg der Status-Quo-Kosten und dem damit verbundenen Handlungsdruck auf die politischen Akteure durch den massenhaften Zustrom von Asylsuchenden in die Europäische Union mit Anfang September 2015 klar zu definieren. Als weitere Handlungsereignisse wurde die Einigung auf eine Verteilquote im Ministerrat Ende September 2015 ausgewählt, da die Entscheidung für die innereuropäische Krisenlösung sehr entscheidend war. Im weiteren Verlauf stand die externe Krisenlösung im Zentrum von EU-Leadership mit der Aushandlung des EU-Türkei-Deals auf bilateraler Ebene zwischen Deutschland und der Türkei - unter Einbindung der Europäischen Kommission - ab Oktober 2015 bis zur Einigung im März 2016. Da das Politikfeld der Asyl- und Migrationspolitik bis heute hohe Anforderungen an Political Leadership stellt, wurde der erneute Reformversuch der Europäischen Kommission beim Dublin-System in Form der GEAS-Reform als weiterer Untersuchungspunkt in die empirische Analyse aufgenommen.

Untersuchungszeitraum: September 2015 bis März 2016; Reform des GEAS-Systems im Jahr 2020.

Visionäre Projektführung des französischen Präsidenten Macron

Die Fallauswahl für die Untersuchung des smart-leadership-Angebots des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron orientierte sich an seinem vorgelegten Reformkonzept. Da dieses eine sehr umfangreiche Neustrukturierung der EU vorsah, ist die empirische Analyse auf die zuvor untersuchten Politikfelder der Finanz- und Wirtschaftspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Asyl- und

Migrationspolitik beschränkt worden. Der Untersuchungszeitraum wurde vom Zeitpunkt der Vorstellung der Reformpläne am 26. September 2017 bis zur Unterzeichnung des Vertrages von Aachen am 22. Januar 2019 eingegrenzt.

Untersuchungszeitraum: September 2017 – Januar 2019.

Nachfolgend soll detailliert auf die Erhebungsmethoden, hier vor allem auf die Experteninterviews, eingegangen werden. Zudem werden hinsichtlich der Leitfadeninterviews Informationen zur Auswahl der Interviewpartner und zur Durchführung der Interviews gegeben.

1.3.2. Erhebungsmethoden

In der Teildisziplin Internationale Beziehungen werden als qualitative Methoden vor allem die Dokumenten- und Inhaltsanalyse sowie das qualitative Experteninterview verwendet. Zudem kommt seit Beginn der 1990er Jahre die Diskursanalyse dazu.¹⁴ Für empirische Untersuchungen sollte möglichst eine „Kombination unterschiedlicher Methoden“ eingesetzt werden. Die sog. Triangulation ist ein Verfahren, mit dem durch den Einsatz „voneinander unabhängiger Vorgehensweisen die empirische Absicherung von Ergebnissen vergrößert werden“ soll.¹⁵ Entsprechend der Methodenlehre ist ein Methodenmix erstrebenswert, weil er den Experteninterviews zugutekommt.¹⁶

Für die vorliegende Arbeit wurde als Erhebungsmethode neben den Experteninterviews eine Dokumentenanalyse sowie für die Auswertung der Interviewergebnisse eine qualitative Inhaltsanalyse ausgewählt. Die Dokumentenanalyse hat hier im Vergleich zu den Experteninterviews den erkennbaren Vorzug, dass im Falle einer Veröffentlichung relevanter Informationen „sie als solche recherchierbar und vor allem belegbar“ ist.¹⁷

¹⁴ Vgl. Maria Behrens, Qualitative Methoden, in: Carlo Masala (Hrsg.), Handbuch der internationalen Politik, Wiesbaden 2010, S. 246.

¹⁵ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 105.

¹⁶ Vgl. Maria Behrens, a.a.O. (Fn. 14), S. 247.

¹⁷ Vgl. Robert Kaiser, Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden 2014, S. 32.

Für die Untersuchung werden vor allem Dokumente des Europäischen Rates bzw. Ministerrates, der Europäischen Kommission und des deutsch-französischen Ministerrats analysiert sowie qualifizierte Experteninterviews geführt, um Entscheidungsabläufe in den ausgewählten Krisen überprüfen zu können.

Eine Beobachtung als weiteres qualitatives Verfahren kam für die ausgewählten Untersuchungsfelder nicht in Betracht, da der „Zugang zu intergouvernementalen oder transnationalen Verhandlungssystemen in der Regel für Forscher“ nicht möglich ist.¹⁸

1.3.2.1 Experteninterviews und Auswahl der Interviewpartner

Im politikwissenschaftlichen Forschungsprozess können qualitative Experteninterviews in „unterschiedlichen Phasen“ eingesetzt werden, wobei dafür unterschiedliche Typen benannt werden. So wird u. a. eine Differenzierung für das „explorative Forschungsinterview, das leitfaden-gestützte Experteninterview sowie das Plausibilisierungsgespräch“ vorgenommen.¹⁹ Darüber hinaus ist neben „den systematisierenden und den explorativen Interviews die theoriegenerierende Interviewform für die empirische Untersuchung“ als maßgeblich benannt worden.²⁰ Interviews in rekonstruierenden Untersuchungen haben zumeist „Handlungen, Beobachtungen und Wissen der Interviewpartner zum Gegenstand“. So werden in Experteninterviews die „Befragten als Spezialisten für bestimmte Konstellationen“ herangezogen. Vom Untersuchungsziel hängt auch ab, wer die Interviewpartner sind, welche und wieviel Personen in Einzelinterviews bzw. Gruppeninterviews befragt werden.²¹

Für die vorliegende Arbeit ist die teilstandardisierte, leitfadengestützte Interviewform ausgewählt worden, da für die Leitfadeninterviews deutlich höhere Anforderungen an eine systematische und theoriegeleitete Vorgehensweise gestellt werden als z. B. an ein exploratives Interview. Es dient der Befragung von Personen, die über exklusives

¹⁸ Vgl. *Maria Behrens*, a.a.O. (Fn. 14), S. 246.

¹⁹ Vgl. *Robert Kaiser*, a.a.O. (Fn. 17), S. 29.

²⁰ Vgl. *Alexander Bogner / Beate Littig / Wolfgang Menz* (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden 2002, S. 37.

²¹ Vgl. *Jochen Gläser / Grit Laudel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 40.

Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen“.²²

Die Auswahl der Interviewpartner ist entscheidend für die Art und Qualität der zu erhaltenen Informationen in einem Experteninterview. Dabei ist die jeweilige Rolle des Experten zu betrachten und welche Arten von Wissen durch Experteninterviews erlangt werden können. Der Expertenstatus einer Person wird aus methodologischer Sicht „in Relation zum jeweiligen Forschungsinteresse“ bestimmt. Insofern ist für die Auswahl der Experten entscheidend, „wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“.²³ Insbesondere beim Leitfaden-gestützten Interview geht es darum, die Daten zu ermitteln, die nicht oder nur teilweise aus anderen Quellen erhältlich sind und die es ermöglichen, „ein Phänomen präzise zu beschreiben oder die Gründe für dessen Veränderung zu benennen“.²⁴

Für die vorliegende empirische Untersuchung erfolgte die Auswahl der Experten und Expertinnen zum einem nach dem intergouvernementalen Vertretungsschema verschiedener Einflusszonen (Nord-Süd-Osteuropa) der Mitgliedstaaten sowie nach weiteren supranationalen Vertretern (Europäischer Auswärtiger Dienst und Europäische Kommission). Als Experten wurden zunächst Vertreter/-innen des Auswärtigen Amtes und der jeweiligen Außenministerien bzw. der Botschaften in Deutschland der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ausgewählt. Zusätzlich sind drei Spezialisten bestimmt worden, um besonderes Expertenwissen in den jeweiligen Fallstudien zu generieren. Ziel der halboffenen qualitativen Experteninterviews war es, vor allem Betriebswissen bzw. Kontextwissen zu erfragen, um Rückschlüsse auf den Zusammenhang zwischen dem Angebot von Führung und der konkreten Durchsetzung zu erhalten (prozessuale Analyseperspektive).

²² Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 9.

²³ Vgl. Michael Meuser / Ulrike Nagel, Vom Nutzen der Expertise, in: Alexander Bogner / Beate Littig / Wolfgang Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, Wiesbaden 2002, S. 257 – 272, S. 259.

²⁴ Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn.17), S. 46 – 47.

1.3.2.2 Entwicklung des Leitfadens

Der Leitfaden ist das Erhebungsinstrument für qualitative Interviews, mit dessen Hilfe die Interviewsituation strukturiert und gesteuert werden kann. Die Befragung erfolgt mit dem „Ziel der Gewinnung harter Fakten, die sich aus anderen Quellen nicht oder nur eingeschränkt ermitteln lassen“.²⁵ Beim Leitfadeninterview ist die Grundlage des Gesprächs eine vom Interviewer vorbereitete Liste offener Fragen. Diese Form wird immer dann empfohlen, wenn in einem „Interview mehrere unterschiedliche Themen“ zu behandeln sind, welche durch das „Ziel der Untersuchung und nicht durch die Antworten des Interviewpartners bestimmt werden“, und wenn es um die Erhebung von „einzelnen, genau bestimmbar Informationen“ geht. Experteninterviews werden deshalb in der Regel als leitfadengestützte Interviews geführt.²⁶

Entsprechend dieser Vorgaben wurden für die empirische Analyse der vorliegenden Arbeit halboffene Leitfaden-gestützte Experteninterviews durchgeführt. Eine Übersicht zum Aufbau des Leitfadens wird nachfolgend dargestellt.

Zu Beginn der Interviews wurde allen Interviewpersonen eine sog. Aufwärmfrage zu möglichen Erweiterungsoptionen des Tandems, vor allem im Rahmen des Weimarer Dreiecks nach der EU-Osterweiterung 2004 bzw. 2007 gestellt. Im Hauptteil des Leitfadens sind die drei Bereiche der jeweiligen ausgewählten europäischen Krisen - Finanz- und Staatsschuldenkrise, Ukraine-Krise, Asyl- und Migrationskrise mit entsprechenden Detailfragen zu den jeweiligen Ereignissen der Krise abgebildet. Dem Hauptteil wurde zusätzlich eine Frage zum Smart-Leadership-Angebot des französischen Präsidenten Macron angefügt. Durch die Aufnahme der Coronakrise kamen nachträglich zwei weitere Fragen im Leitfaden hinzu. Abschließend wurde der Themenbereich zu möglichen zukünftigen Führungskonstellationen der EU in den Leitfaden integriert. Im weiteren Untersuchungsverlauf ist der Interviewleitfaden aufgrund der sich neu ergebenden Erkenntnisse aus den Interviews bzw. der jeweiligen Interviewsituation teilweise ergänzt bzw. leicht angepasst worden.

²⁵ Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn. 17), S. 35.

²⁶ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 41.

1.3.2.3 Vorbereitung und praktische Durchführung der Interviews

Für die Experteninterviews der vorliegenden Arbeit wurden insgesamt 42 Interviewpartner angefragt, wovon letztlich 18 Experten und Expertinnen für eine Befragung zur Verfügung standen. Die Kontaktaufnahme erfolgte bei allen angefragten Personen über eine erste schriftliche Anfrage per E-Mail. Bei einigen Personen bzw. Institutionen musste die Anfrage mehrfach wiederholt werden oder es wurde eine vermittelnde Person eingeschaltet. Die Terminvereinbarungen fanden zumeist telefonisch statt, verbunden mit einem Vorgespräch zum Ablauf des Gesprächs.

Für das Dissertationsprojekt wurden somit 18 teilstandardisierte und halboffene, qualitative Experteninterviews mit verschiedenen Vertretern und Vertreterinnen der Botschaften der EU-Mitgliedstaaten, dem politisch-administrativen System der Europäischen Union in Brüssel sowie dem Auswärtigen Amt in Berlin durchgeführt. Zudem wurden drei Spezialisten zu den jeweiligen Fallstudien ausgewählt, die neben der Einleitungsfrage und dem Bereich zur Zukunft der EU nur zu ihrem jeweiligen Gebiet, d. h. zur Finanz- und Staatsschuldenkrise, zur Ukraine Krise und zur Migrationskrise, Auskunft gegeben haben. Die Gespräche fanden aufgrund der Pandemiesituation überwiegend telefonisch oder per Videokonferenz statt.

Folgende Interviews konnten persönlich vor Ort durchgeführt werden:

- Interview mit einem Vertreter der französischen Botschaft in Berlin am 23.06.2020
- Interview mit einem Vertreter des polnischen Außenministeriums in Berlin am 25.06.2020
- Interview mit einem Vertreter des französischen Außenministeriums in Paris am 10.07.2020
- Interview mit einer Vertreterin in der tschechischen Botschaft am 19.01.2021
- Interview mit einer Vertreterin der polnischen Botschaft in Berlin am 09.03.2021
- Interview mit einer Vertreterin der spanischen Botschaft in Berlin am 01.06.2021
- Interview mit einem Vertreter der slowakischen Botschaft in Berlin am 06.07.2021
- Interview mit einem Vertreter der niederländischen Botschaft in Berlin am 03.11.2021

Folgende Gespräche wurden telefonisch durchgeführt:

- Interview mit einer Vertreterin des österreichischen Außenministeriums in Wien am 10.12.2020
- Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin am 23.02.2021
- Interview mit einem Vertreter des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Brüssel am 26.03.2021

- Interview mit einem Vertreter des Bundesfinanzministeriums in Berlin am 16.04.2021
- Interview mit einem Vertreter des European Stability Initiative (ESI) als Experte für die Asyl- und Migrationskrise am 17.05.2021
- Interview mit einem Vertreter der Europäischen Kommission in Deutschland am 07.07.2021
- Interview mit einer Vertreterin des griechischen Außenministeriums in Athen am 13.09.2021

Die folgenden Gespräche wurden per Videokonferenz durchgeführt:

- Interview mit einem Vertreter der Eurogruppe in Brüssel als Spezialist für die Finanz- und Staatsschuldenkrise am 18.12.2020
- Interview mit einer ehemaligen Vertreterin der ungarischen Botschaft am 23.04.2021
- Interview mit einem Vertreter der Hertie School Berlin als Spezialist für die Ukraine-Krise am 03.09.2021.

Die Interviews wurden in deutscher, englischer und französischer Sprache in einer Zeitspanne von 45 bis 180 Minuten geführt.

Im Vorfeld wurde mit den Experten und Expertinnen eine Anonymisierung der Gespräche vereinbart. Deshalb erfolgte keine Aufzeichnung der Aussagen, weshalb jeweils ein Gedächtnisprotokoll aus den handschriftlichen Aufzeichnungen angefertigt wurde. Der Erhebungszeitraum für die Experteninterviews begann im Juni 2020 und endete im November 2021.

1.3.3 Auswertungsmethode

Für die Auswertung von Daten aus qualitativen Experteninterviews gibt es „in der Literatur eine Reihe von Vorschlägen zu unterschiedlichen Verfahrensarten“. Diese lassen sich „grundsätzlich unter dem Begriff der qualitativen Inhaltsanalyse“ einordnen, die mit dem Anspruch verbunden ist, „offen, systematisch und theoriegeleitet zu sein“.²⁷

Mit der qualitativen Inhaltsanalyse können komplexe Informationen anhand eines Kategoriensystems verarbeitet und ausgewertet werden. Dabei orientiert es sich an dem Verfahren der quantitativen Inhaltsanalyse, „theorie- und regelgeleitet vorzugehen“. Das ursprünglich von Philipp Mayring entwickelte Verfahren ist darauf

²⁷ Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn. 17), S. 106.

ausgerichtet, „dass das theoretisch abgeleitete Kategoriensystem am Material überprüft und abgeglichen“ wird. Trotz der dadurch erreichten Öffnung des Kategoriensystems stellen Gläser und Laudel kritisch fest, dass man wie bei der quantitativen Inhaltsanalyse „am Ende ein nicht veränderbares Kategoriensystem auf seine Texte anwendet“. Dadurch werde es letztlich unmöglich, „den Texten die komplexen Informationen zu entnehmen“, die für die Aufklärung von Kausalmechanismen gebraucht würden. Deshalb sei das „Verfahren für eine mechanismenorientierte Erklärungsstrategie unbrauchbar“. Gläser und Laudel haben den methodischen Ansatz so weiterentwickelt, dass es „die Extraktion komplexer Informationen aus Texten ermöglicht“.²⁸

Nach Einordnung von Robert Kaiser ist speziell für die Auswertung von Experteninterviews die qualitative Inhaltsanalyse relevant. Hinsichtlich der Auswertungsmethode, die konzeptionellen Kategorien aus dem Interviewleitfaden mit einzubeziehen, schließt er sich der Argumentation von Gläser und Laudel an, die davon ausgehen, dass „durch die Nutzung konzeptioneller Kategorien die theoretischen Vorüberlegungen des Forschungsprojektes während des gesamten Analyseverfahrens Berücksichtigung finden“.²⁹ Der Anspruch der theoriegeleiteten Vorgehensweise beziehe sich darauf, dass die „einzelnen Schritte der Analyse mit den konzeptionellen Vorüberlegungen in Verbindung stehen und die Ergebnisse der Analyse abschließend auch wieder auf diesen theoretischen Kontext bezogen werden“ müssten. Von daher basieren die einzelnen Schritte der Inhaltsanalyse zunächst einmal auf den Kategorien, die bereits im „Prozess der Operationalisierung der Forschungsfrage entwickelt“ wurden.³⁰

In der vorliegenden Arbeit wurde die Auswertung der aus den Experteninterviews gewonnenen Informationen mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse durchgeführt. Die Vorgehensweise orientierte sich dabei an die von Kaiser dargestellten einzelnen Schritte der Auswertungsphase.³¹ Ziel der Auswertung ist eine textnahe Kodierung, aus der sog. konzeptionelle Kategorien hervorgehen, bei denen die theoretischen

²⁸ Vgl. Jochen Gläser / Grit Laudel, a.a.O. (Fn. 1), S. 197 – 198.

²⁹ Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn. 17), S.118.

³⁰ Vgl. Robert Kaiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 108 – 109.

³¹ Vgl. ebenda, S. 109 – 128.

Vorüberlegungen zu politischer Führung in der Europäischen Union Berücksichtigung finden und die die vergleichende Analyse im empirischen Teil erleichtern soll.

Im ersten Schritt der Auswertung konnten Gedächtnisprotokolle erstellt werden, um eine erste Informationssicherung vorzunehmen. Die Aussagen der Experten und Expertinnen wurden mit durchlaufenden Zeilennummern versehen. Durch die Erstellung von Gedächtnisprotokollen war bereits eine signifikante Reduktion des Ergebnismaterials und damit die sog. Paraphrasierung, d. h. die textgetreue Zusammenfassung der Aussagen der Experten, erfolgt. Anschließend fand eine Überprüfung des Textmaterials statt, ob die anhand des Leitfadens gebildeten Untersuchungskategorien ausreichend waren, um sie den jeweiligen Interviewaussagen zuzuordnen. Das Ergebnis machte keine Ergänzung bzw. Entwicklung der deduktiv konstruierten Kategorien notwendig. Um den nächsten Schritt der „Kodierung“ durchzuführen, waren folgende methodische Festlegungen erforderlich: Zum einen die Entscheidung, dass das Textmaterial größtenteils mit in die Auswertung einfließen soll. Zum anderen wurde die Analyseeinheit der „absatzweisen“ Kodierung festgelegt und bestimmt, welche der bereits erarbeiteten konzeptionellen Kategorien zur „kategorialen Kodierung“ geeignet waren. Dies betraf die Kategorien, die in der Phase der Entwicklung des Leitfadens gebildet wurden. Des Weiteren erfolgte eine strukturierte Textreduzierung, indem die Informationen aus allen Interviews Kategorie für Kategorie zusammengeführt wurden (kategoriale Zusammenfassung). Damit konnte ein erster systematischer Eindruck generiert werden, welche Informationen und Einschätzungen der Experten sich decken oder widersprechen. Abschließend war es so möglich, die Kernaussagen der Experteninterviews zu identifizieren und damit die Ergebnisse der Befragung für die spätere theoriegeleitete empirische Analyse und Interpretation aufzuarbeiten. Das kategoriale Textmaterial der Experteninterviews ist im Anhang einzusehen.

2. Theorieansätze zur Politischen Führung in der EU

Aufgrund der europäischen und weltweiten Krisen sowie der politisch-gesellschaftlichen Veränderungen kommt der politischen Führung kollektiver Akteure immer mehr Bedeutung zu. Innerhalb der Europäischen Union hat sich zudem durch eine Vielzahl heterogener Interessen seit der EU-Osterweiterung der Bedarf an einer stärker systematischen Analyse des Konzeptes der politischen Führung verstärkt. Durch die veränderte Akteurskonstellation bestand die Notwendigkeit einer systemischen Anpassung in der EU. Nach einem längeren Prozess ist der von einem Europäischen Konvent ausgearbeitete europäische Verfassungsentwurf im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet worden. Nachdem die Verfassung per Referendum in Frankreich und der Niederlande im Jahr 2005 jedoch abgelehnt wurde, entschied sich der Europäische Rat für die Erarbeitung eines neuen Reformvertrages. Ein Großteil der Ansätze aus dem Entwurf der Europäischen Verfassung ist dann in einen neuen Vertragsentwurf aufgenommen worden, der im Jahr 2007 in Lissabon verabschiedet wurde. Der Vertrag von Lissabon reformierte ab dem Jahr 2009 die Führungsstrukturen der EU grundlegend.

Entsprechend des Forschungsdesigns, ob mit einem kollektiven Führungskonzept („Tandem+X“) den neuen Herausforderungen für politische Führung in der EU besser begegnet werden könnte, sollen in diesem Kapitel die theoretischen Grundlagen für einen Leadership-Ansatz der Europäischen Union aufgezeigt werden.

In Kapitel 2.1 geht es zunächst um die Führungsstrukturen innerhalb der EU, d. h. die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen. Hierbei gilt es vor allem, die institutionellen Veränderungen durch den Lissabon-Vertrag und die unterschiedlichen Leadership-Strukturen auf der intergouvernementalen und supranationalen Ebene darzustellen. Da das Solidaritätsprinzip dem europäischen Integrationsprozess und den europäischen Verträgen zugrunde gelegt wird, sind zudem die speziellen strukturellen Gegebenheiten innerhalb der EU, der sog. Gemeinschaftsumwelt, darzulegen.

Für die Konstruktion eines europäischen Führungsmodells gilt es zudem, die grundsätzlichen theoretischen Konzepte zum „Political Leadership“ mit aufzunehmen. Dafür werden in Kapitel 2.2 die nationalen sowie die internationalen Führungskonzepte vorgestellt und dabei im nationalen Bereich die zwei

grundlegenden Theorien von der Erfassung politischer Führungsleistung – das interaktionistische sowie das interpersonale Konzept – unterschieden. Im Anschluss geht es darum, die einzelnen Konzepte für „Political Leadership“ zu definieren. In Verbindung mit den internationalen Konzepten werden gleichfalls die Verhandlungsstrategien anhand des Konzeptes von Oran Young erörtert sowie der Vetospieler-Ansatz von George Tsebelis im Hinblick auf politische Führung in der EU mit in die Betrachtung einbezogen.

In Kapitel 2.3 werden Co-Leadership-Konzepte in der EU und dabei das Verhältnis von Leader und Follower näher betrachtet. Dabei sind im Besonderen die sozialwissenschaftlichen Begriffe der „soft und hard power“ mit einzubeziehen. Anschließend geht es um die Erläuterung des Begriffs „Followership“ sowie um theoretische Ansätze zur kollektiven Führung. Dabei ist vor allem das Konzept der Mitführung von Eckhard Lübckemeier für die Forschungsfrage interessant, das von vier Dimensionen der Machtressourcen ausgeht. Darüber hinaus ist der Begriff der „kollaborativen Führung“ zu untersuchen, der im Zusammenhang mit EU-Leadership relevant ist.

Gemäß den vertraglich festgelegten Prinzipien der Europäischen Union, wie Solidarität und kollektivem Handeln, erscheinen Konzepte mit einem alleinigen Führungsstaat nicht plausibel, trotzdem stellt sich die Frage – auch aufgrund der dazu zahlreich vorhandenen Forschungsliteratur – nach einer möglichen hegemonialen Führung in den drei genannten EU-Krisen. Von daher geht es in Kapitel 2.4 um die theoretische Herangehensweise von Führung als Hegemonie. Dabei sollen zunächst die verschiedenen Konzepte der Hegemonie erläutert werden, um dann die unterschiedlichen Hegemonie-Typen sowie im Besonderen das Konzept der Hegemonialen Stabilität vorzustellen.

In Kapitel 2.5. wird das Modell von Magnus G. Schoeller erläutert, der für seine Untersuchungen die Kriterien von „*emergence*“ und „*impact*“ von Leadership definiert hat. Die aus den theoretischen Grundlagen erarbeiteten Kriterien und Variablen werden in das hypothetische Modell aufgenommen, das als Grundlage für die empirische Untersuchung dient.

2.1. Führungsstrukturen innerhalb der EU

Der Europäischen Union wurden im Rahmen des politischen Integrationsprozesses durch völkerrechtliche Verträge umfangreiche Kompetenzen von den Mitgliedstaaten übertragen, ohne dass diese ihre nationale Souveränität aufgeben haben.

Die Entscheidungsprozesse sind entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten je nach Zuständigkeitsbereich unterschiedlich geregelt worden. Mit der teilweisen Übertragung von Souveränitätsrechten auf die supranationalen Institutionen sicherten sich die Mitgliedstaaten in den jeweiligen Politikfeldern ein Maß an „kollektiver politischer und ökonomischer Handlungsfähigkeit“. Die Europäische Union stellt völkerrechtlich nach wie vor ein „einzigartiges Gebilde“ dar, da sie kein Bundestaat oder Staatenbund ist und deshalb in der Rechtswissenschaft als ein System „sui generis“ bezeichnet wird.³²

Das Mehrebenensystem der EU zeichnet sich nicht durch eindeutige Hierarchien und Führung aus. Es stellt ein „polyzentrisches System mit unterschiedlichen Entscheidungsarenen“ dar, die formal voneinander unabhängig sind.³³ In einem System mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten gibt es naturgemäß große Interessensunterschiede, die „Führung zu einer schwierigen und zugleich unentbehrlichen politischen Aufgabe“ machen.³⁴ In der Politikwissenschaft wurde in den 1990er Jahren der „Multi-Level-Governance-Ansatz“ als Analysekonzept entwickelt, um den nicht hierarchischen Entscheidungsprozessen sowie der „Verflechtung und Interdependenz mehrerer Handlungsebenen“ der EU zu entsprechen.³⁵

In der Forschungsliteratur gibt es allerdings widersprüchliche Aussagen zur „Umwelt“, in der politische Führung in der Europäischen Union ausgeübt wird. In den letzten Jahren ist eine Veränderung der Konzeptualisierung von Führung in der EU erkennbar geworden. Der Stand der Forschung ging lange Zeit von einem

³² Vgl. *Karl-Josef Burkard*, Europäische Integration. Strukturen, Prozesse, Probleme und Perspektiven der EU, Wiesbaden 2021, S. 49 – 50.

³³ Vgl. *Michèle Knodt / Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*, Politische Führung in der Lissabonner EU, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (GWP), 59. Jg. (2010), H. 4, S. 487 – 498, S. 487.

³⁴ Vgl. *Eckhard Lübke*, Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, in: SWP-Aktuell (2007), H. 26, S. 5.

³⁵ Vgl. *Karl-Josef Burkard*, a.a.O. (Fn. 32), S. 54.

„führungslosen“ Europa aus, was in einer großen Studie mit dem Titel „Leaderless Europe“ von Jack Hayward im Jahr 2008 untersucht wurde.³⁶ Ludger Helms greift die komplexe institutionelle und „tief fragmentierte gesellschaftliche Struktur“ der EU ebenfalls als ein „Anti-Leadership-Umfeld“ auf, ein Begriff der durch das amerikanische Regierungssystem geprägt wurde. Er führt dazu aus, dass die „Rahmenbedingungen für eine Führung auf supra- und transnationaler europäischer Ebene“ jedoch im Vergleich zu denen in den USA immer noch sehr verschieden seien. Dies sei vor allem dadurch begründet, dass der EU ein „unangefochtener, institutioneller und politischer Schwerpunkt“ fehle, der z. B. im Vergleich mit dem amerikanischen System durch die dortige Präsidentschaft gegeben sei. Das könne man auch nicht mit dem Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission gleichsetzen.³⁷

In einem anderen Strang der Forschung wird das fragmentierte Mehrebenensystem der EU als ein „intensives und führungsstarkes Gemeinwesen“ definiert. Dadurch würde sich eine sehr interessante und sogar eine Art „ultimative Domäne“ für die Untersuchung von Führung ergeben.³⁸ Die Politikwissenschaftlerinnen Henriette Müller und Femke A. W. J. van Esch betonen, dass es eine kollektive Konzeption von politischer Führung in der EU gebe, welches ein „niedriges Niveau an politischer Hierarchie mit einem hohen Maß an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen“ kombiniere. Politische Führung war demnach für die EU schon immer der „Kern ihres politischen Systems“.³⁹

Das vorliegende Dissertationsprojekt folgt dieser Charakterisierung des EU-Systems, die bereits verdeutlicht, dass ein Führungskonzept der EU durch die systemischen Bedingungen Elemente von geteilter und kollektiver Entscheidungsfindung miteinbeziehen muss.

³⁶ Vgl. *Jack Hayward*, *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 1 – 330.

³⁷ Vgl. *Ludger Helms*, introduction: leadership questions in transnational european governance, in: *European Political Science*, 16. Jg. (2017), H. 1, S. 1 – 13, S. 2.

³⁸ Vgl. *Henriette Müller*, *Political leadership and the European Commission presidency*, Oxford 2020, S. 45.

³⁹ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, The contested nature of political leadership in the European Union: conceptual and methodological cross-fertilisation, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1051 – 1071, S. 1055.

Nachfolgend werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen und die institutionellen Veränderungen, die seit 2009 auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages zu verzeichnen sind, skizziert. Es soll aufgezeigt werden, wie und von wem die Entscheidungen auf der intergouvernementalen und supranationalen Ebene getroffen werden und welche Institutionen als zentrale Akteure im Mehrebenensystem der EU gelten. Im Anschluss wird das vertraglich geltende Solidaritätsprinzip in der EU erläutert.

2.1.1 Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen der EU

Durch den Vertrag von Lissabon – bestehend aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – haben vor allem der Europäische Rat, der erstmals zum offiziellen Organ der EU (Artikel 13 EUV) wurde, und der Ministerrat die Impulsgeber- und Leitungsfunktion inne und sind damit deutlich aufgewertet worden.⁴⁰

Aber auch die supranationale Ebene erfuhr durch die Ausweitung von Mitbestimmungsrechten und die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung eine Aufwertung. Zudem wurde in der Europäischen Kommission die Funktion des Präsidenten durch den Lissabonner Vertrag in seiner Legitimation hervorgehoben, da dieser nunmehr auf Vorschlag des Europäischen Rates unter der Berücksichtigung der letzten Europawahlergebnisse vom Europäischen Parlament gewählt wird.⁴¹ Mit diesem Reformprozess wurden vor allem zwei Ziele verfolgt: Einerseits sollte die „innen- und außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union“ verbessert und andererseits die „Transparenz und demokratische Legitimität von EU-Entscheidungen“ gestärkt werden. Die Osterweiterung auf 27 Mitgliedstaaten hatte zur Folge, dass die „Politikformulierung im konsensorientierten System der EU mit dem

⁴⁰ Vgl. *Ingeborg Tömmel*, The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?, in: *Journal of European Integration*, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 175 – 189, S. 175.

⁴¹ Vgl. *Karl-Josef Burkard*, a.a.O. (Fn. 32), S. 57.

komplexen Mehrebenen-Verhandlungswesen“, den vielen potentiellen Vetospielern und einer „polyzentrischen Machtstruktur“ noch komplizierter geworden war.⁴²

Die Entscheidungsfindung sollte durch Veränderungen der institutionellen Strukturen vereinfacht und übersichtlicher werden. Das politische System der EU gliedert sich weiterhin in die supranationale Ebene: Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof; den intergouvernementalen Bereich: Europäischer Rat und Ministerrat sowie in die bilaterale und minilaterale Ebene zwischen den Mitgliedstaaten; in die nationale Ebene sowie die subnationale Ebene mit den Regionen und schließlich in den Bereich der nichtstaatlichen Akteure wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die unterschiedlichen Ebenen verdeutlichen, dass es im Policy-Cycle der EU nicht immer klar zu bestimmen ist, welcher Akteur in welcher Arena Führung ausübt.

Entgegen den klaren Führungsstrukturen von nationalen Regierungen, die in der Regel von einer parlamentarischen Mehrheit unterstützt werden, verteilt sich die Führungsverantwortung formell innerhalb des EU-Systems auf ein „Institutionen-Dreieck“. Dabei nimmt die supranationale EU-Kommission die Unionsinteressen wahr und besitzt das „Initiativmonopol in der Gesetzgebung“. Der Ministerrat kann entweder gemeinsam mit dem Europäischen Parlament oder allein über die Gesetze entscheiden.⁴³

Darüber hinaus wurden zwei neue Institutionen geschaffen: das Amt einer Ständigen Präsidentschaft des Europäischen Rates sowie das Amt einer Hohen Vertretung für Außen- und Sicherheitspolitik. Dem semi-permanenten Präsidenten kommt somit auch eine Führungsrolle zu. Daneben gibt es eine formale Führungsstruktur des Europäischen Rates mit einer halbjährlich rotierenden Präsidentschaft, die abwechselnd ein Mitgliedstaat innehat. Ludger Helms führt dazu aus, dass die „europäische Integration durch die Schaffung neuer supranationaler Führungsämter gekennzeichnet“ gewesen sei. Die nationalen politischen Führer, die sowohl „formelle

⁴² Vgl. *Nicolai von Ondarza*, Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011, S. 7 – 8.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 7.

als auch informelle Einflusskanäle nutzen“, hätten jedoch keineswegs an Bedeutung verloren.⁴⁴

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde zudem das Verfahren der Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet und das Europäische Parlament gestärkt. David Judge plädiert dafür, „auch das Europäische Parlament als möglichen Anbieter von Führung in Betracht“ zu ziehen.⁴⁵ Nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wurde das Europäische Parlament zum Teil des sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und fungiert „nahezu in der kompletten Rechtsetzung der EU als gleichberechtigter Partner neben dem Rat“.⁴⁶ Zudem nehmen die „drei größten europäischen Parteien – EVP, SPE, ALDE“ eine wichtige Austausch- und Koordinationsfunktion ein, da vor jedem Treffen des Europäischen Rates „Zusammenkünfte stattfinden“, in denen sich die Staats- und Regierungschefs, Mitglieder der Kommission sowie die jeweiligen Vorsitzenden der Parlamentsfraktion koordinieren. Damit bilden die Parteien eine „Ergänzung zu den Gruppierungen einzelner Mitgliedstaaten, welche die Möglichkeit bieten, „intergouvernementale Entscheidungen in der EU vorzustrukturieren“.⁴⁷

Die institutionellen Rahmenbedingungen in der Gesetzgebung wurden demnach für die Umsetzung politischer Führung eher anspruchsvoller, da die Europäische Kommission formell das Initiativrecht besitzt, während der Europäische Rat nach Artikel 15 EUV der „Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt“.

Aus diesem inner-institutionellen Verhältnis von supranationalen und intergouvernementalen Institutionen ist erkennbar, dass die Mitgliedstaaten zwar formell Souveränitätsrechte nach Brüssel je nach Politikfeld in unterschiedlich starkem Maße abgegeben haben, sie gleichzeitig aber vertraglich eine hervorgehobene Stellung im System der EU wahrnehmen.

⁴⁴ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 37), S. 2 – 3.

⁴⁵ Vgl. *David Judge*, *The European Parliament: Leadership and Followership*, in: *Jack Hayward* (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 245 – 268, S. 250.

⁴⁶ Vgl. *Siegmar Schmidt / Wolf J. Schünemann*, *Europäische Union. Eine Einführung*, Baden-Baden 2013, S. 85.

⁴⁷ Vgl. *Nicolai von Ondarza*, *Richtungswahl für das politische System der EU: Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union*, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 9 / 2019*, S. 9 – 10.

Das Verhältnis supranationaler und intergouvernementaler Akteure und deren Einflussbereich wird auch in den zentralen europäischen Integrationstheorien des Neofunktionalismus, des Supranationalismus bis hin zum liberalen und neuen Intergouvernementalismus sehr unterschiedlich eingeschätzt. Zwar sind sich beide Denkschulen weitgehend einig, dass die „Regierungen über die Integration verhandeln und entscheiden“, sehen jedoch unterschiedliche „Ursachen der Interdependenz, der Regierungspräferenzen und für die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden“.⁴⁸ Klassische Autoren des Supranationalismus, wie Ernst B. Haas⁴⁹ oder Wayne Sandholtz und John Zysman⁵⁰, sehen die supranationalen Akteure wie die Europäische Kommission als zentrale Entscheidungsinstanz. Andrew Moravcsik hingegen geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten in der intergouvernementalen Ebene des Ministerrats sowie im Europäischen Rat im Zentrum europäischer Governance stehen und die Verhandlungen „zwischenstaatlich geführt“ sowie die Ergebnisse durch die „relative Verhandlungsmacht der Regierungen bestimmt werden“.⁵¹

Aus intergouvernementaler Perspektive geht der „Impetus“ für neue Initiativen zu EU-Gesetzen „in erster Linie von den nationalen Regierungen“ aus. Auch die Abschlussdokumente des Europäischen Rates würden häufig „Aufforderungen an die Kommission“ enthalten, welche diese dann „auch in aller Regel“ so umsetze.⁵² Damit sei der „Europäische Rat deutlich stärker als bisher in der Lage, die politische Agenda der Union zu bestimmen und eine Steuerungsfunktion im Politikprozess einzunehmen“.⁵³ Diese Perspektive ist in der Forschungsliteratur nicht unumstritten. Frank Schimmelfennig erklärt dazu, dass die supranationalen Institutionen zwar an Macht in Bezug auf die Europäische Kommission verloren hätten, aber dadurch nicht die EU als Ganzes intergouvernemental strukturiert sei. Selbst die Kommission habe in den letzten Jahren an Kompetenzen im Bereich Justiz und Inneres, in der EU-

⁴⁸ Vgl. *Frank Schimmelfennig*, a.a.O. (Fn. 7), S. 101.

⁴⁹ Vgl. *Ernst B. Haas*, *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950 - 1957*, London (1958), S. 1 – 552.

⁵⁰ Vgl. *Wayne Sandholtz / John Zysman*, 1992: *Recasting the European Bargain*, in: *World Politics*, 42. Jg. (1989), H. 1, S. 95 – 128.

⁵¹ Vgl. *Andrew Moravcsik*, *Preferences and power in the European Community. A liberal inter-governmentalist approach*, in: *Journal of common market studies*, 31. Jg. (1993), H. 4, S. 473 – 525.

⁵² Vgl. *Hanna-Lisa Hauge / Wolfgang Wessels*, *Wer regiert? Der Europäische Rat und die Europäische Kommission in der institutionellen Architektur der EU*, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (GWP)*, 63. Jg., (2014), H.1, S. 37 – 50, S. 47.

⁵³ Vgl. *Michèle Knodt / Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 33), S. 489.

Außenpolitik oder der Wirtschaftspolitik hinzugewonnen.⁵⁴ Das deutsch-französische Tandem sei auf „die supranationale Unterstützung der Europäischen Kommission als ‚kongenialen Partner‘ und ihren Präsidenten regelrecht angewiesen, um die EU-Maschine tatsächlich zum Laufen zu bringen“.⁵⁵

Bickerton, Hodson und Puetter unterstützen hingegen die These der gestiegenen Macht der Mitgliedstaaten und führen dazu aus, dass der „Policy making“-Prozess sich in der Post-Maastricht-Phase bereits weiter informalisiert und die Nationalstaaten ihre Macht ausgeweitet hätten. Der Einfluss der Europäischen Kommission oder des Europäischen Gerichtshofes habe seitdem stark abgenommen und weitere Integrationsfortschritte seien ohne supranationale Institutionen erreicht worden. Diese Entwicklung beschreiben die Autoren mit dem Begriff „New Intergovernmentalism“.⁵⁶

Zudem sind zentrale Annahmen des Neofunktionalismus dadurch widerlegt worden, weil supranationale Akteure wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament in Momenten des akuten Krisenmanagements regelmäßig ins Abseits gedrängt wurden.⁵⁷ Parallel dazu wurde die enge Verbindung von europäischer und nationaler Politik im europäischen Krisenmanagement deutlich sichtbar. Deshalb wird in diesem Zusammenhang auch auf die postfunktionalistische Theorie von Liesbet Hooghe und Gary Marks verwiesen, die im Kern die Auswirkungen von innenpolitischen Zwängen auf europäische Politik analysiert.⁵⁸

Diese innenpolitische Dimension der einzelnen Mitgliedstaaten wird über die jeweiligen Positionierungen und Verteilung von Präferenzen in der empirischen Analyse der vorliegenden Arbeit untersucht, jedoch keine vollständige Untersuchung

⁵⁴ Vgl. *Frank Schimmelfennig*, What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53. Jg. (2015), H. 4, S. 723 – 730.

⁵⁵ Vgl. *Carine Germond*, Franco-German Dynamic Duos: Giscard-Schmidt and Mitterrand-Kohl, Oxford 2012, S. 11.

⁵⁶ Vgl. *Christopher Bickerton / Dermot Hodson / Uwe Puetter*, Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 53. Jg. (2015), H. 4, S. 731 – 736.

⁵⁷ Vgl. *Eugénia da Conceição-Heldt*, Why the European Commission is not the “unexpected winner” of the Euro Crisis: A Comment on Bauer and Becker, in: *Journal of European Integration*, 38. Jg. (2016), H. 1, S. 95 – 100.

⁵⁸ Vgl. *Liesbet Hooghe / Gary Marks*, A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science*, 39. Jg. (2009), H. 1, S. 1 – 23.

der einzelnen innenpolitischen Prozesse in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt.

Die klassischen Integrationstheorien fokussieren sich nach Alistair Cole entweder auf die nationale oder die supranationale Ebene, wobei diese die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich, ihre Interaktion und ihre Auswirkungen auf die Politikgestaltung der EU eher übersehen oder zu gering bewerten.⁵⁹

Demgegenüber befindet sich der sog. eingebettete deutsch-französische Bilateralismus zwischen der nationalen und der EU-Ebene. Nach Ulrich Krotz und Joachim Schild liefert der Ansatz des Embedded Bilateralism durch die Konzentration auf die zentrale bilaterale Beziehung eine „reichhaltige, fundierte und analytisch befriedigende Erklärung für die Weiterentwicklung europäischer Integration“.⁶⁰ Anders als der liberale Intergouvernementalismus geht das Konzept des Embedded Bilateralism davon aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Präferenzen nicht unabhängig voneinander bilden. In Bezug auf Deutschland und Frankreich „prägen eine Vielzahl von Faktoren, wie die innenpolitischen Bedingungen oder die historischen Erfahrungen, die Dynamik auf europäischer Ebene.“⁶¹

Was in den klassischen Theorien europäischer Integration jedoch bislang fehlt, ist eine theoretische Perspektive, die Erklärungsansätze für verschiedene Reformen, Nichtreformen, Maßnahmen oder Reaktionen auf Krisen oder des Versagens bei deren Bewältigung anbietet.⁶²

Deshalb soll in Kapitel 2.2 auf die Theorien des Political Leadership eingegangen werden, um Führungsleistung überprüfen zu können.

Die Debatte verdeutlicht, dass im Mehrebenensystem der EU verschiedene Interpretationsweisen darüber vorliegen, ob die Mitgliedstaaten und/oder die EU-Institutionen politische Führung ausüben, und zeigt dadurch gleichzeitig den Bedarf

⁵⁹ Vgl. *Alistair Cole*, *Franco-German relations*, Harlow, Munich 2001, S. 22.

⁶⁰ Vgl. *Ulrich Krotz / Joachim Schild*, *Shaping Europe. France, Germany, and embedded bilateralism from the Elysée Treaty to twenty-first century politics*, Oxford 2013, S. 11 – 12.

⁶¹ Vgl. *Ulrich Krotz / Lucas Schramm*, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund**, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 60. Jg. (2021), H. 1, S. 1 – 19, S. 5.

⁶² Vgl. *Manuela Sánchez Gómez, Douglas Webber*, *European disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, in: *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18. Jg. (2020), S. 452 – 454.

an einer stärkeren Konzeptionalisierung von EU-Leadership durch die Mitgliedstaaten auf. Douglas Webber wies schon im Jahr 1999 darauf hin, dass „die informelle Ebene der bi-, tri- oder multilateralen Verhandlungen, Konsultationen und Gesprächen schwerer recherchierbar und deshalb weniger sichtbar“ sei. Dies bedeute aber nicht, dass die „Auswirkungen auf die Ergebnisse der EU-Politik weniger wichtig wären“. ⁶³

Gleichzeitig soll die Europäische Kommission in ihrer Funktion als „Co-Leader“ mit in die EU-Leadership-Analyse einbezogen werden, da sie auf der supranationalen Ebene über die entscheidenden administrativen und verfahrenstechnischen Ressourcen verfügt. Die Aufwertung des Europäischen Rates zum Leitungsorgan der EU im Lissabon-Vertrag sowie der Dauerkrisen-Modus der EU seit 2008 stellen die intergouvernementale Arena verstärkt ins Zentrum europäischer Politik. Deshalb geht die vorliegende Arbeit bei der Analyse europäischer Führungsstrukturen vor allem auf die Rolle der Mitgliedstaaten auf der sog. Sub-Ebene des Europäischen Rates bzw. des Ministerrats im Prozess der Entscheidungsfindung ein.

2.1.2 EU-Entscheidungsprozesse

Sowohl rechtlich als auch in der Praxis setzt das politische System der EU eine Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und ihren Akteuren voraus. Darüber hinaus ist es die Europäische Kommission, die seit Jahrzehnten über die administrativen und verfahrenstechnischen Ressourcen verfügt, um EU-Politiken zu initiieren und zu überwachen. Gleichzeitig verkörpert sie das gemeinsame Interesse der Union, ohne das der laufende Prozess der europäischen Integration nicht funktionieren würde. ⁶⁴

In der politikwissenschaftlichen Literatur werden die Entscheidungsprozesse der EU kontrovers betrachtet. Insbesondere die Unfähigkeit der europäischen politischen Führung hinsichtlich der Bewältigung der Krisen, hat die „Beobachter zu der These veranlasst, dass es der EU an ausreichender und starker Führung mangelt“. ⁶⁵ Die

⁶³ Vgl. *Douglas Webber*, Franco-German bilateralism and agricultural politics in the European Union: the neglected level, in: *West European Politics*, 22. Jg. (1999), H. 1, S. 45 – 67, S. 47 – 48.

⁶⁴ Vgl. *Henriette Müller*, Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership, in: *Journal of European Integration*, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 129 – 142.

⁶⁵ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, a.a.O. (Fn. 39), S. 1.

vorherrschende Kritik an den Führungsprozessen in der EU bezieht sich dabei häufig auf die langwierigen Entscheidungsfindungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten der erweiterten EU-27 sowie auf eine abnehmende Handlungsfähigkeit angesichts zahlreicher Krisen.⁶⁶ Die EU-Entscheidungsverfahren sind hingegen wie bereits erwähnt auf Interessenausgleich und Konsens ausgerichtet.

Bei der EU-Gesetzgebung wird entsprechend dem Lissabon-Vertrag nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgegangen. Die EU-Vorlagen werden somit über eine qualifizierte Mehrheit im Rat und ggf. in Verbindung mit dem Europäischen Parlament entschieden. Die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat wurde hin zu den Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit angepasst, was jedoch nur begrenzte Auswirkungen auf die Qualität des „Outputs“ der EU-Entscheidungen haben sollte.⁶⁷

Allerdings veränderten die neuen Entscheidungsregeln das Gewicht der großen Mitgliedstaaten, was die Notwendigkeit einer Erweiterung der deutsch-französischen Führungsachse nochmals verdeutlichte. Die zunehmend komplexere Arithmetik der qualifizierten Mehrheit in der erweiterten EU führte zu einer weiteren Bedeutungszunahme des Stimmgewichts der großen Mitgliedstaaten und vergrößerte damit deren strategischen Einfluss auf die Ausrichtung der EU.⁶⁸

Für tragfähige Kompromisse stehen vor allem die größeren Mitgliedstaaten in der Verantwortung, die über umfangreiche materielle Ressourcen verfügen. Die mittelgroßen und kleineren Mitgliedsländer haben dabei eher die Möglichkeit, unterstützend oder vermittelnd zu agieren.⁶⁹ Da die einzelnen EU-Mitgliedstaaten große Unterschiede hinsichtlich der materiellen Ressourcen aufweisen, gibt es jedoch Befürchtungen der kleinen und mittelgroßen Länder, dass sich „hegemoniale Bestrebungen der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten“ entwickeln. Deshalb wurden

⁶⁶ Vgl. *Ingeborg Tömmel*, Political leadership in times of crisis: the Commission presidency of Jean-Claude Juncker, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1141 – 1162, S. 1141.

⁶⁷ Vgl. *Simon Hix / Bjørn Høyland*, The political system of the European Union, Basingstoke, Hampshire 2011, S. 46.

⁶⁸ Vgl. *William E. Paterson*, Does Germany Still Have a European Vocation?, in: *German Politics*, 19. Jg. (2010), H. 1, S. 41 – 52, S. 48.

⁶⁹ Vgl. *Simone Bunse / Paul Magnette / Kalypso Nicolaïdis*, Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention, in: *Derek Beach / Colette Mazzucelli* (Hrsg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, London 2006, S. 134 – 157.

z. B. Absprachen der „Großen Drei“, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, immer wieder kritisiert.⁷⁰

In der EU sind die alltäglichen Verhandlungen im Europäischen Rat und innerhalb des Ratssystems immer mehr von Gruppenbildungen gekennzeichnet, wobei Einzelstaaten verstärkt Führungsansprüche stellen. Das beinhaltet jedoch auch die Übernahme von Verantwortung, um eine Kompromisslinie herzustellen. Dabei bestehen hinsichtlich des Ausmaßes der nationalen Führungsressourcen und Führungserwartungen aber bei den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede; obwohl alle Staaten ein Vetorecht im Europäischen Rat besitzen und damit die Möglichkeit haben, Beschlüsse zu verhindern. Auch wenn die institutionellen Strukturen und damit die Verfahren zur politischen Führung in der erweiterten und reformierten Union angepasst wurden, stellt es sich nach wie vor als eine besondere Herausforderung dar, politische Führung auszuüben.⁷¹

Die Entscheidungsprozesse finden wie bereits aufgezeigt in einer Umwelt statt, welche sich nach Müller und van Esch als führungsstarkes Gemeinwesen charakterisieren lässt. Dies hat zur Folge, dass materielle Machtressourcen sich nicht vollständig in effektive Verhandlungsmacht umsetzen lassen. Für die Beschlüsse im Rat ist es eine zentrale Bedingung, dass die Gruppen von Staaten, die über die entsprechenden Ressourcen verfügen, zur Kompromissfindung bereit sind und gemeinsame Positionen für die ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, aber vor allem auch für größere Projekte der europäischen Integration entwickeln können. Diese Aufgabe hat in den letzten Jahrzehnten überwiegend das deutsch-französische Tandem übernommen, das als „Integrationsmotor und Katalysator für EU-weite Kompromisse die Entwicklung der EU mitgeprägt“ hat.⁷² Vor dem Brexit waren es im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aber neben dem Tandem z. B. auch Frankreich

⁷⁰ Vgl. *Andreas Maurer*, Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung, Berlin 2004, S. 1.

⁷¹ Vgl. *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 42), S. 7 – 11.

⁷² Vgl. *Joachim Schild*, Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 48. Jg. (2010), H. 5, S. 1367 – 1390, S. 1368.

und Großbritannien, die sich aufgrund ihrer materiellen Ressourcen auf Fortschritte einigten.⁷³

Joachim Schild definiert darüber hinaus Bedingungen, die für den Einfluss der großen Mitgliedstaaten („Big Five“) günstig sind. Hierbei ist die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat zu nennen, die wesentlich weniger formalisiert ist als im Ministerrat und damit informelle Absprachen einfacher werden lässt. Darüber hinaus ermöglicht die Gemeinschaftsmethode in bestimmten Politikbereichen die Mehrheitsentscheidung, welche den größeren Mitgliedstaaten einen Vorteil in ihren institutionellen Machtressourcen über ihr größeres demographisches Gewicht verschafft.⁷⁴

Aufgrund der dargestellten Entscheidungsverfahren in der EU haben die Mitgliedsländer eine Führungsverantwortung. Sie sind aufgefordert, sich konstruktiv zu verhalten, damit die EU handlungsfähig ist. Denn auch kleinere Staaten können Instrumente einsetzen, um Entscheidungen zu verhindern. Von daher müssen vor allem die großen Mitgliedsländer „mit eigenen Initiativen zur Kompromiss- und Beschlussfindung beitragen“. Aber es darf dabei nicht der Eindruck entstehen, dass Entscheidungen der EU diktiert werden sollen.⁷⁵ Stefan Seidendorf verweist darauf, dass ein zu „enger deutsch-französischer Zusammenschluss und ein zu bestimmendes Auftreten von den anderen Mitgliedstaaten schnell als Direktorium“ wahrgenommen wird.⁷⁶

Um den Einfluss von Führungsressourcen im EU-System überprüfen zu können, schlägt Joachim Schild zusätzlich eine Differenzierung zwischen Politikfeldern und ihren jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen sowie den verschiedenen Arten von Entscheidungen vor. Hier unterscheidet Schild zwischen dem alltäglichen „policy-making“ in Brüssel und den „history-making-decisions“, die in Situationen mit akutem Handlungsdruck ein kurzfristiges Krisenmanagement erfordern.⁷⁷ Wenn die EU-Verträge keine klaren Verfahren anbieten, finden im Europäischen Rat „emergency

⁷³ Vgl. *Ronja Kempin*, *Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Möglichkeiten und Grenzen*, Berlin 2005, S. 6.

⁷⁴ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 72), S. 1378 – 1379.

⁷⁵ Vgl. *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 42), S. 12.

⁷⁶ Vgl. *Stefan Seidendorf*, *Die deutsch-französische Beziehung bewahren, Europa stärken: einige Grundlagen der deutschen Außenpolitik*, Ludwigsburg 2015, S. 8.

⁷⁷ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 72), S. 1387.

politics“ statt.⁷⁸ In diesem Prozess sind intergouvernementale Entscheidungsverfahren und vor allem der eingespielte informelle und formelle deutsch-französische Bilateralismus im Vorteil und gewinnen zusätzlich an politischen Einfluss.

2.1.3 Solidaritätsprinzip in der EU

Im Bereich der Internationalen Beziehungen weist die EU den am „stärksten entwickelten gemeinschaftlichen Handlungskontext“ auf. Sie hat nicht nur eine „hohe Interaktionsdichte, sondern gründet auch auf einem kollektiven Ethos und erhebt Solidarität zu einem Verfassungsprinzip“.⁷⁹ Ein Führungskonzept für die EU enthält demnach auch immer den Anspruch der solidarischen Führung, da Solidarität unter den Mitgliedstaaten ein Grundbestandteil des Integrationsprozesses und der europäischen Verträge ist. Durch den Vertrag von Lissabon ist dieses Prinzip weiter aufgewertet worden. So wird in der Präambel des EU-Vertrages und in Art. 3 Abs. 3 EUV die mitgliedstaatliche Solidarität hervorgehoben. Ein Ziel ist die Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Auch wenn das Solidaritätsprinzip das EU-Recht insgesamt betrifft, gibt es doch einzelne Bereiche, wo es eine besondere Bedeutung hat. Dazu gehören insbesondere das Asylrecht, die Regionalpolitik, die Entwicklungszusammenarbeit und der Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion. Das Solidaritätsprinzip beruht auf Reziprozität, d. h., Leistungen werden in der Hoffnung erbracht, „eines Tages eine Gegenleistung zu erhalten bzw. im Bewusstsein, für ein gemeinsames Ziel einzutreten“.⁸⁰ Somit kann es keine „einseitigen Solidaritätspflichten“ geben. Solidarität wird allgemein als ein „Zusammenhang zwischen Individuen, gesellschaftlichen Gruppen oder Staaten definiert, der sich durch eine besondere Form der Verbundenheit und wechselseitiger Verpflichtung

⁷⁸ Vgl. *Simon Bulmer*, Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?, in: *integration*, 42. Jg. (2019), H. 1, S. 3 – 20, S. 19.

⁷⁹ Vgl. *Christian Calliess*, Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, in: *Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht*, Tübingen 2013, S. 5 – 24.

⁸⁰ Vgl. *Peter Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: die "Inseln der Solidarität" unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Europarecht*, 51. Jg. (2016), H. 4, S. 373 – 404.

auszeichnet“.⁸¹ Die Kernmerkmale von Solidarität sind gegenseitige Hilfestellung sowie eine „Legitimation der jeweiligen Gemeinschaft und deren spezifischer Ziele“. Darüber hinaus sollte der Zusammenhang von Solidarität nicht nur als gegeben, sondern von den „beteiligten Akteuren auch wahrgenommen und für relevant erachtet“ werden.⁸²

Siegfried Schieder erklärt solidarische Führung damit, dass die „Nutzenfunktion von Führerschaft durch die Summe der Vorteile des ‚Leaders‘ und der Gefolgschaft bestimmt wird“. Schieder nimmt dabei eine „konstruktivistische Sichtweise auf internationale politische Führung“ ein, welche er von Hegemonie unterscheidet.⁸³ Politische Führung in der EU werde hingegen „innerhalb eines Gemeinschaftsumfeldes“ ausgeübt, in welchem „der Führungs- und Gestaltungswille funktional mit der Bereitschaft zur Übertragung von nationalstaatlicher Souveränität und normativ mit Verantwortung und Solidarität gegenüber der europäischen Gemeinschaft“ einhergehe.⁸⁴ Wenn man grundlegend von einer sozialkonstruktivistischen Sichtweise ausgeht, wäre internationale Führung auch nicht mehr in einem „anarchischen internationalen Umfeld“, sondern in einer Gemeinschaftsumwelt zu finden. Unter Gemeinschaftsbedingungen könne ein Leader nur innerhalb enger Grenzen auf Zwang zurückgreifen. Um die politischen und ökonomischen Interessen erfolgreich durchzusetzen, muss ein „Leader diese als legitim darstellen und im Lichte des gemeinsamen Ethos rechtfertigen“.⁸⁵

⁸¹ Vgl. *Steffen Mau*, Europäische Solidarität. Erkundung eines schwierigen Geländes, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 58. Jg. (2008), H. 21, S. 9.

⁸² Vgl. *Siegfried Schieder / Rachel Folz / Simon Musekamp*, The social construction of European solidarity: Germany and France in the EU policy towards the states of Africa, the Caribbean, and the Pacific (ACP) and Central and Eastern European Countries (CEEC), in: *Journal of international relations and development (JIRD)*, 14. Jg. (2011), H. 4, S. 469 – 505.

⁸³ Vgl. *Siegfried Schieder*, Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik, in: *Sebastian Harnisch / Joachim Schild* (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 56 – 92.

⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 57.

⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 62.

2.2. Political Leadership

In den internationalen Beziehungen wurde der Leadership-Begriff lange als ein strukturell befestigter hegemonialer Status im Sinne eines „passive leadership“ begriffen. Erst in der jüngeren Forschung wird systematisch zwischen Hegemonie und Leadership unterschieden, wobei nun beide Konzepte ausdrücklich als verhaltensbezogene Phänomene verstanden werden.⁸⁶

Hinsichtlich der neueren Publikationen in der EU-Leadership-Forschung stellen Müller und van Esch fest, dass diese sowohl theoretischer als auch vielfältiger in Bezug auf ihre Forschungsfragen und -schwerpunkte sind und sich insbesondere auf Führung in den Kategorien „(deutsche) Hegemonie“, „Impact“ von Führung, „Soft Power“ und „Führung im Kontext“ in einem konkreten Anwendungsbereich beziehen.⁸⁷

Die Politikwissenschaftlerinnen Ingeborg Tömmel und Amy Verdun haben den Forschungsstand ausführlich in ihrer Ausarbeitung zum „Political Leadership in the European Union“ aus dem Jahr 2017 zusammengetragen. Demnach habe sich die Forschung zur politischen Führung in der EU bislang generell auf die jeweiligen Institutionen sowie deren Führungsriege fokussiert. Dazu gehörten die Präsidenschaften der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und des Ministerrates, einzelne Staatsoberhäupter sowie Gruppen von nationalen Regierungschefs. Die am intensivsten erforschten Führungspersonen waren bislang die Präsidenten der Europäischen Kommission. Dabei wurde anhand von nationalen Leadership-Konzepten, hier insbesondere das Konzept von James MacGregor Burns zum „transforming“ und „transactual“ Leadership, untersucht, welchen Führungsstil die einzelnen Präsidenten ausübten. Darüber hinaus gab es auch eine beträchtliche Zahl von Untersuchungen zu den Präsidenten des Europäischen Rates; dabei war insbesondere das Rotationssystem der Präsidenschaften im Fokus.⁸⁸

⁸⁶ Vgl. *Ludger Helms*, Politische Führung und Institutionen, oder: Was leistet eine institutionalistische Leadership-Forschung?, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8. Jg. (2014), H. 1, S. 57 – 78, S. 59.

⁸⁷ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, a.a.O. (Fn. 39), S. 5.

⁸⁸ Vgl. *Ingeborg Tömmel / Amy Verdun*, Political leadership in the European Union: an introduction, in: *Journal of European Integration*, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 103 – 112, S. 104 - 106.

Auch die Führungsrolle von einzelnen Staatsoberhäuptern in europäischen Angelegenheiten ist umfassend untersucht worden. Diese Studien bezogen sich vor allem auf die mächtigen Mitgliedsländer wie Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Jedoch wurden diesen Studien keine speziellen Leadership-Theorien zu Grunde gelegt. Innerhalb der EU-Führungsgruppen waren vor allem das deutsch-französische Tandem und seine Rolle als Integrationsmotor von großem Interesse. Daneben wurde Political Leadership in speziellen Situationen im Rahmen des Integrationsprozesses untersucht, so z. B. die Verhandlungen zu den Vertragsreformen. Dabei wurde deutlich, dass die Leadership-Funktion an verschiedene institutionelle Akteure weitergeleitet wurde. Diese übernahmen die Führung aufgrund der Gelegenheit, die sich durch die Situation ergab, oder aufgrund ihrer bestehenden institutionellen Ressourcen.⁸⁹

Ingeborg Tömmel und Amy Verdun stellen dazu im Ergebnis fest, dass es bereits eine gewisse Anzahl von Forschungsstudien über Political Leadership in der Europäischen Union gebe. Diese bezogen sich hauptsächlich auf die Rolle und Funktion von speziellen institutionellen Akteuren sowie deren Führungsmöglichkeiten. Davon basiert ein großer Teil auf umfangreichen Beschreibungen von Ereignissen und Aktivitäten. Aber es sei dabei wenig Aufmerksamkeit auf die theoretische Erfassung von Political Leadership gelegt worden.⁹⁰ Helms konstatiert ebenfalls eine „systematische Vernachlässigung von Führungsfragen in der transnationalen europäischen Governance-Forschung“, die „zutiefst unbefriedigend“ sei.⁹¹

2.2.1. Nationale Konzepte

Mit Beginn der 2000er Jahre wurde die Forschung zur politischen Führung bzw. zum „Leadership“ auch in Deutschland etabliert. Dazu hat insbesondere der Forschungsbericht von Ludger Helms „Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem“ aus dem Jahr 2000 beigetragen. Seitdem hat die Forschung einen deutlichen Aufschwung erfahren, der sich auch an entsprechenden

⁸⁹ Vgl. *Ingeborg Tömmel / Amy Verdun*, a.a.O. (Fn. 88), S. 106.

⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 107.

⁹¹ Vgl. Ludger Helms, a.a.O. (Fn. 37), S. 3.

Fachpublikationen und der Einrichtung spezieller Forschungsbereiche im universitären und außeruniversitären Bereich zeigt. Dementsprechend gibt es eine enorme Fülle an Literatur zu nationalen Führungskonzepten.⁹² Mit dem gestiegenen wissenschaftlichen Interesse wird auch der Bedeutungsgewinn abgebildet, der sich an den öffentlichen Diskussionen über Politik und Demokratie von politischer Führung erkennen lässt. Dies gilt zum einen für die Ebene von „policy leadership“, also der inhaltlichen, politisch-materiellen Dimension des politischen Entscheidungsprozesses, als auch für den Bereich des „political leadership“, der prozessuralen Dimension politischer Führung.⁹³

In der empirischen Analyse der vorliegenden Arbeit geht es explizit darum, die politische Führungsleistung in den ausgewählten Krisen zu untersuchen und miteinander zu vergleichen. Dafür sind die theoretischen Zugänge zur politischen Führung von Bedeutung, mit denen die Führungsleistung dargestellt werden kann. Nachfolgend sollen deshalb der interaktionistische und der interpersonale Ansatz von Political Leadership näher betrachtet werden.

2.2.1.1 Interaktionistischer Ansatz

Der theoretische Zugang zur politischen Führung in der deutschen Forschung basiert im Wesentlichen auf dem interaktionistischen Modell, „welches institutionelle, gesellschaftliche, personelle und politisch-situative Faktoren“ mit einbezieht.⁹⁴

Damit wird vor allem untersucht, welche „Handlungskorridore für persönliche Führungseigenschaften aufgrund der vorgegebenen institutionellen und politischen Rahmenbedingungen“ bestehen. In den meisten wissenschaftlichen Arbeiten gilt der Begriff der Handlungskorridore als „zentrale Kategorie“. Das von Fritz Scharpf und Renate Mayntz entwickelte Konzept⁹⁵ zeichnet sich dadurch aus, dass explizit

⁹² Vgl. *Ludger Helms*, „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41. Jg. (2000), H. 3, S. 411 – 434.

⁹³ Vgl. *Eckhard Jesse*, Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: *Zeitschrift für Politik (ZfP)*, 56. Jg. (2009), H. 4, S. 375 – 397.

⁹⁴ Vgl. *Mark T. Fliegauf / Andreas Kießling / Leonard Novy*, Leader und Follower – Grundzüge eines interpersonellen Ansatzes zur Analyse, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18. Jg. (2008), H. 4, S. 399 – 421, S. 402.

⁹⁵ Vgl. *Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf*, Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995, S. 39 – 72.

zwischen den Institutionen (hier: Regeln und soziale Normen) und den Akteuren unterschieden wird. Institutionen werden dabei als Regeln bzw. Regelsysteme betrachtet, die das „Handeln individueller wie korporativer Akteure einerseits ermöglichen, andererseits begrenzen“.⁹⁶ Darüber hinaus werden „spezifische Annahmen hinsichtlich der Prägung von Institutionen“ erhoben. Diese besagen, dass Institutionen die Handlungsoptionen von Akteuren beeinflussen, „ohne sie zu determinieren“.⁹⁷

Hinsichtlich der Bestimmung von „strukturellen Rahmenbedingungen und Spielräumen politischer Führung“ stellt Helms fest, dass Institutionen dazu immer noch am besten geeignet seien. Dabei habe sich der Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ bewährt. Darüber hinaus sei auch der Einbezug „informaler Institutionen“ für die Leadership-Forschung notwendig. Da formale Institutionen jedoch eine größere Stabilität aufweisen, sollten „grundlegende Typologien von ‚Leadership-Umwelten‘ in den formalen institutionellen Arrangements“ verankert werden.⁹⁸

Institutionelle Faktoren könnten regelhafte Politikmuster erzeugen, von denen spezifische Führungsstile abhängen. Diese seien jedoch nach Tsebelis nicht nur „abhängig vom jeweiligen Typ des Regierungssystems, sondern auch von der Anzahl und dem Gewicht weiterer Vetospieler“.⁹⁹

Deshalb könnten aufgrund der „Vielzahl intervenierender Variablen über politische Führungsleistung im Allgemeinen und deren Ausmaß und Qualität im Speziellen, kaum generelle Aussagen getroffen werden“. Helms schlussfolgert daraus, dass eine „kohärente empirische Theorie politischer Führung, die auch nur annähernd alle möglichen intervenierenden Variablen berücksichtigen könnte, unerreichbar“ bleibt.¹⁰⁰ Diese Einschätzung von Helms hinsichtlich des interaktionistischen Zugangs zur Erfassung politischer Führung betrachten Fliegauß, Kießling und Novy als eine konsequente Schlussfolgerung. Deshalb müsse auf andere Modelle zurückgegriffen

⁹⁶ Vgl. *Ludger Helms*, Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: *Zeitschrift für Politik*, 56. Jg. (2009), H. 4, S. 375 – 396, S. 380.

⁹⁷ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 86), S. 63.

⁹⁸ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 96), S. 380.

⁹⁹ Vgl. *George Tsebelis*, *Veto players. How political institutions work*, New York 2002, S. 14.

¹⁰⁰ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 92), S. 428.

werden.¹⁰¹ Ein alternatives Konzept, um die Qualität politischer Führungsleistung zu erfassen, sind die interpersonalen Ansätze.

2.2.1.2 Interpersonaler Ansatz

Die soziologisch inspirierten interpersonalen Ansätze stammen aus den US-amerikanischen Leadership-Studies, welche sich seit den 1990er Jahren als theoriegeleiteter, interdisziplinärer Forschungszweig etabliert haben. Es werden dabei unterschiedliche Facetten von Leadership aus „historischer, soziologischer, psychologischer und ökonomischer Sicht“ betrachtet. Politische Führung im interpersonalen Ansatz wird als „ein kontinuierliches, soziales Interaktionsmuster zweier Protagonisten: des Führenden (Leader) auf der einen und seiner Anhänger (Follower) auf der anderen Seite“ konzipiert. Es wird damit einer bestimmten Gruppe ermöglicht, „als gemeinsam wahrgenommene politische Ziele aufzustellen und zu erreichen“. Dabei sind drei Punkte zu beachten: Zum einen handelt es sich nicht um eine passive Schar von Anhängern, die dem Führenden bedingungs- und kritiklos folgt, sondern um Akteure bzw. Gruppierungen, die ihre Anliegen durch den Führenden vertreten sehen wollen und ihm zu diesem Zweck Kompetenzen, Legitimität und Akzeptanz verleihen. Deshalb ist zweitens die Zusammensetzung der Follower nicht als homogene und konstante Gruppierung zu verstehen, sondern als heterogen hinsichtlich ihrer Ziele, Machtpotenziale und Rollen. Als weiteren Punkt führen Fliegauf, Kießling und Novy an, dass die Funktion von Führung sich aus dem „Prinzip der Arbeitsteilung“ herleiten bzw. sich „im Sinne des repräsentativ-demokratischen Prinzips der Delegation von Macht erklären“ lasse. Führung sei deshalb weder „positiv noch negativ zu bewerten“, sondern als „soziale Tatsache“ zu betrachten. Trotzdem seien für die „effektive Ausübung von Führung“ besondere Qualitäten notwendig. Hinsichtlich der weiteren „Konzeptualisierung von politischer Führung“ sei die „soziale Konstruktion von Führung“ entscheidend, nach der „politische Führung als Interaktionsmuster zwischen Führendem auf der einen und Follower auf der anderen Seite“ definiert wird.¹⁰² Dazu hat Lewis J. Edinger bereits

¹⁰¹ Vgl. Mark T. Fliegauf / Andreas Kießling / Leonard Novy, a.a.O. (Fn. 94), S. 402.

¹⁰² Vgl. ebenda, S. 402 – 404.

im Jahr 1990 darauf hingewiesen, dass ein Leader eine soziale Rolle innehat, die er nicht allein wahrnehmen kann. Er definiert das Konzept der sozialen Rolle als „distinctive forms of interpersonal behaviour associated with people in particular types and positions“.¹⁰³

Der soziale Leader-Follower-Pakt basiert vorrangig auf der „Kompatibilität der von den Anhängern wahrgenommenen (Ziel- beziehungsweise Wert-)Vorgaben des Führenden mit ihren eigenen Präferenzen“. Die Bedürfnisse und Vorstellungen der Gruppe nimmt der Leader wahr und passt sich diesen an. Dabei hat er aber im Laufe der Verbindung verschiedenste Möglichkeiten, die Follower auf seine Ziele umzulenken. Die Vermittlung dieser Zielvorgaben ist ein Teil von politischer Führung; der zweite Teil ist der angewandte Führungsstil. In diesem Prozess spielt die Kommunikation eine zentrale Rolle. Sowohl die Führenden als auch die Geführten seien auf „ständige Kommunikation angewiesen, um dem Gegenüber die Grundlagen ihrer Beziehung zu übermitteln und deren bestehende Gültigkeit zu überprüfen“. Dies trifft auch auf die Geführten untereinander zu, damit diese „ihre individuellen Präferenzen akkumulieren, vergleichen und letztlich in Einklang“ bringen können.¹⁰⁴

Dabei wird Führung als „komplexer gruppenbezogener Interaktionsprozess zwischen Leadern und Followern, als interpersonaler Prozess“ verstanden. John Kane und Haig Patapan verweisen in diesem Zusammenhang auch auf Konzepte, die den „Schwerpunkt in normativer Hinsicht bewusst auf ‚power-sharing‘, ‚post-heroism‘ und ‚shared-leadership‘ legen“.¹⁰⁵

Das Leadership-Konzept wurde in den USA entwickelt und hat dort sowohl im öffentlichen, als auch im wissenschaftlichen Diskurs eine lange Tradition. Daraus lässt sich die Bedeutung erkennen, die der Führungsfähigkeit als Kernkompetenz im präsidentiellen politischen System der USA beigemessen wird. Das theoretische Grundlagenwerk stammt von James MacGregor Burns aus dem Jahr 1978. Seine Theorie bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Leader und Follower. Der „Leader“ handelt auf der Grundlage eigener Machtressourcen unter Einbeziehung der Motive

¹⁰³ Vgl. *Lewis J. Edinger*, *Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership*, in: *Review of Politics*, 52. Jg. (1990), H. 4, S. 509 – 523. S. 518.

¹⁰⁴ Vgl. *Mark T. Fliegauf / Andreas Kießling / Leonard Novy*, a.a.O. (Fn. 94), S. 404 – 405.

¹⁰⁵ Vgl. *John Kane / Haig Patapan*, *The democratic leader. How democracy defines, empowers, and limits its leaders*, Oxford 2012, S. 171.

der „Geführten“ und im Austausch mit diesen. Burns definiert dabei den Begriff „Leadership“ wie folgt:

„Leadership over human beings is exercised when persons with certain motives and purposes mobilize, in competition or conflict with others, their own institutional, political, psychological and other resources in such a manner as to arouse, engage, and satisfy the motives of followers. This is done in order to satisfy similar needs and values held by both, leaders and followers.“¹⁰⁶

Demnach braucht Führung die Verbindung von Leader und Gefolgschaft in einer gemeinsamen Initiative. Ohne ein gemeinsames Ziel kann Leadership nicht funktionieren. Dabei können die Vorstellungen darüber, wie das gemeinsame Ziel zu erreichen ist, unter den Mitgliedern verschieden sein, was nach Kindleberger dazu führt, dass bei der Ausübung von Leadership „Gewinner“ und „Verlierer“ auftreten.¹⁰⁷ Burns betont dabei den Zusammenhang zwischen Macht und Legitimität als essentiell für jegliche Theorie von politischer Führung, bei denen der Gedanke der Kollektivität von „Leader“ und „Gefolgschaft“ im Vordergrund stehen müsse. Burns unterscheidet in seinem Konzept grundsätzlich zwei verschiedene Formen: *Transactual leadership* und *Transforming leadership*. Mit der ersten Form wird ausgedrückt, dass die in einem Gemeinwesen existierenden Werte und Präferenzen identifiziert werden müssen, um diese als Maßstab der Führungsaktivitäten zu definieren.¹⁰⁸

Andererseits, so Erwin Hargrove, besitzt Leadership aber auch einen transformativen Charakter, da der Leader als derjenige auftreten kann, der die Agenda setzt und verändert.¹⁰⁹ Dies kann er auf zwei verschiedene Arten ausüben: Einerseits durch das Angebot von „Wissen“, das mit der Gemeinschaft geteilt wird und den anderen Mitgliedern den geeigneten Weg aufzeigt,¹¹⁰ oder über die Bereitstellung von „effektiven Verhandlungsstrategien“, die es der Gruppe ermöglicht, Kooperationsprobleme, wie z. B. mangelnde Koordination oder das sog. Free-rider-Dilemma, zu überwinden.¹¹¹

¹⁰⁶ James MacGregor Burns, Wellsprings of Political Leadership, in: The American Political Science Review, 71. Jg. (1978), H. 1, S. 273.

¹⁰⁷ Vgl. Charles P. Kindleberger, Dominance and leadership in the international economy. Exploitation, public goods, and free rides, in: International studies quarterly, 25. Jg. (1981), H. 2, S. 242 – 254, S. 243.

¹⁰⁸ Vgl. James MacGregor Burns, a.a.O. (Fn. 106), S. 425 – 426.

¹⁰⁹ Vgl. Erwin Hargrove, Two conceptions of institutional leadership, in: Bryan D. Jones (Hrsg.), Leadership and politics. New perspectives in political science, Lawrence 1989, S. 57.

¹¹⁰ Vgl. Joseph Masciulli / Mikhail A. Molchanov / W. Andy Knight, The Ashgate research companion to political leadership, London, New York 2016, S. 7.

¹¹¹ Vgl. Jonas Tallberg, Leadership and negotiation in the European Union, Cambridge 2006, S. 86.

Mit seinem Leadership-Konzept hat Burns auch einen moralischen Anspruch verbunden, der einem positiven Verständnis entsprach. Diese Definition hat jedoch mittlerweile in der amerikanischen Politik- und Sozialwissenschaft an Bedeutung verloren. Denn es werden darunter auch diejenigen politischen Handlungen eingeordnet, die aus „demokratiethoretischer Perspektive betrachtet mindestens als fragwürdig oder gar inakzeptabel erscheinen“. Die internationale Forschung beschäftigte sich seit der viel beachteten Studie von Barbara Kellerman zu „Bad Leadership“ aus dem Jahr 2004 vor allem mit der „Analyse von Manifestationen politischer Führung“, die sich nicht durch „Inspiration, Integration und nachhaltigem Wandel politisch-gesellschaftlicher Verhältnisse zum Guten“ auszeichnet.¹¹²

Weitere Ansätze der Leadership-Forschung auf nationaler Ebene stammen von Jean Blondel, der bereits 1987 versuchte, ein universelles Modell für Political Leadership zu konzipieren, welches alle politischen Entscheidungsprozesse einbezieht. Er fokussierte sich auf die Frage, inwiefern Leadership eine zwanghafte Ausübung von Macht darstellt.¹¹³ Blondel definiert die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Persönlichkeit des Leaders als zentrale Kriterien dafür, ob Leadership erfolgreich durchgesetzt werden kann.¹¹⁴ Robert Elgie wählt ebenfalls einen personellen Leadership-Ansatz und untersucht die Macht und Motivation von politischen Führern sowie deren Verhältnis zur „Leadership-Umwelt“. Seine vergleichenden Studien von Präsidenten und Premierministern zeigen die institutionellen Rahmenbedingungen als wesentlichen Faktor für die unterschiedlichen Leadership-Typen auf.¹¹⁵

Die bisher aufgeführten Leadership-Konzepte gehen von einem machtvollen Akteur aus, der Führung dann anbietet, wenn es zu seinem Vorteil ist. Burns sieht zwar die Möglichkeit, dass mehrere Akteure Führung anbieten, sich aber dann der stärkere durchsetzt, da seine Machtressourcen für die Gemeinschaft nicht entbehrlich sind. Auch wenn es keine einschlägige Definition von Führung in der

¹¹² Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 96), S. 60.

¹¹³ Vgl. *Jean Blondel*, *Political leadership. Towards a general analysis*, London 1987, S. 83.

¹¹⁴ Vgl. *Jean Blondel / Jean-Louis Thiébault*, *Political leadership, parties and citizens. The personalisation of leadership*, London 2010, S. 5.

¹¹⁵ Vgl. *Robert Elgie*, *Studying Political Leadership. Foundations and Contending Accounts*, Basingstoke 2016, S. 6.

politikwissenschaftlichen Literatur gibt, können drei zentrale Dimensionen von Führung definiert werden:

- „1. Führung ist ein wechselseitiger Prozess, an dem sowohl der Leader als auch eine Gruppe von Followern beteiligt sind.
2. Bei Führung geht es um das Erreichen von Zielen, die sowohl Leader als auch Follower akzeptieren und verfolgen.
3. Diese Ziele werden eher durch Einfluss und Überzeugung als durch Zwang erreicht.“¹¹⁶

2.2.2 Internationale Konzepte

Der Begriff des Political Leadership nimmt inzwischen eine herausragende Stellung in der internationalen Politikwissenschaft ein. Dementsprechend sind Theoriekonzepte speziell für internationale Organisationen entwickelt worden, die vor allem intergouvernemental ausgerichtet sind. Als maßgeblich theoretischer Ansatz für Leadership auf der internationalen Ebene gilt das Konzept von Oran R. Young. Das Konzept enthält eine präzise Unterscheidung zwischen verschiedenen Verhaltensweisen einzelner Akteure, ohne dabei die Ergebnisse (Outcomes) internationaler Verhandlungen in den Mittelpunkt zu stellen. Young unterscheidet zwischen „structural“, „entrepreneurial“ und „intellectual“ leadership. Damit zeigt er einen „innovativen Weg zur Klassifizierung internationaler Verhandlungen“ auf. Young legt bei seiner Klassifizierung auf den Unterschied zwischen individuellen und kollektiven Akteuren Wert. Diejenigen, die in internationalen Verhandlungen eine Leading-Rolle übernehmen, agieren im Namen von Staaten oder internationalen Organisationen. Für die Analyse von Leadership sei es daher wichtig, die Leader als Individuen zu erfassen und deren Verhalten zu analysieren.¹¹⁷

Nabers führt dazu aus, dass erstens politische Führung grundlegend als relational zu betrachten sei, d. h. als „strukturelle Führung, die auf die Umsetzung materieller Machtressourcen in Verhandlungsmacht“ abziele. Dabei dient der „strategische Einsatz von Anreizen und Versprechen“ der Zielerreichung. Zweitens zeige ein politisch Führender „unternehmerische Fähigkeiten, indem er als Agenda-Setter und

¹¹⁶ Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch, a.a.O. (Fn. 39), S. 1053 – 1054.

¹¹⁷ Vgl. Oran R. Young, Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society, in: International Organization, 45. Jg. (1991), H. 3, S. 286 – 287.

Mediator in festgefahrenen Verhandlungssituationen“ auftritt. Und drittens beinhaltet politische Führung „Reflexion und deliberativen Austausch“. ¹¹⁸

Für die Operationalisierung der Verhandlungsstrategien ist es notwendig, die drei definierten Typen von Young aus der internationalen Leadership-Forschung aufzugreifen und diese detailliert in konkrete Leadership-Strategieformen für die EU zu übertragen. Diese Strategieformen sollen dann in das theoretische Modell als Kriterien integriert werden, um damit die empirische Analyse der Führungsleistung in den einzelnen Krisen zu ermöglichen.

2.2.2.1 Verhandlungsstrategien

Um die von Young aufgestellten Strategien für internationale Verhandlungen in die Analyse von EU-Leadership einbeziehen zu können, sollen nachfolgend die von Magnus G. Schoeller untersuchten Typen von Verhandlungsstrategien auf ihre Anwendbarkeit für das vorliegende Dissertationsprojekt überprüft werden.

Zum ersten Typus des „*structural leadership*“ kann festgestellt werden, dass aufgrund der vertraglichen und strukturellen Rahmenbedingungen in der EU (s. Kapitel 2.1) die Anwendbarkeit nicht realisierbar und zielführend ist, weil es im Kontext der EU nicht plausibel erscheint, einzig materielle Machtressourcen, wie z. B. bei einem Gipfeltreffen des Europäischen Rates, strategisch in Verhandlungsmacht umzusetzen.

Beim zweiten Typ des „*entrepreneurial leadership*“ von Young geht es um die unternehmerischen Fähigkeiten eines Leaders, die er als Verhandlungsstrategien einsetzen kann, um Ergebnisse kollektiven Handelns zu verbessern oder überhaupt zu ermöglichen, die andernfalls durch mangelnde Information oder Kommunikation hohe Kosten oder das „Free-Rider-Dilemmata“ verursachen würden.¹¹⁹ Magnus G. Schoeller bezeichnet diesen zweiten Typ von Young als „Optimierung kollektiven

¹¹⁸ Vgl. Dirk Nabers, Macht, Führung, Identität und Hegemonie, in: Siegfried Schieder / Manuela Spindler (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen, Leverkusen 2015, S. 92 – 120, S. 101.

¹¹⁹ Vgl. Oran R. Young, a.a.O. (Fn. 117), S. 293 – 298.

Handelns“.¹²⁰ Dazu sollen nachfolgend konkrete Verhandlungsstrategien dargestellt werden.

Zur unternehmerischen Führung gehört die Fähigkeit des *Agenda-Managements*, also die Erarbeitung und Modifizierung von Lösungsvorschlägen. Jonas Tallberg unterteilt diese Funktion nochmals in „*Agenda-Setting*“, „*Agenda-Structuring*“ und „*Agenda-exclusion*“.¹²¹ Insbesondere Agenda-Setting kann den Spielraum zur Lösungsfindung dadurch erweitern, dass ein Leader z. B. unterschiedliche Themenbereiche im Verhandlungsprozess miteinander verbindet und damit eine neue Verhandlungsmasse bildet. Dies ist der Fall, wenn „*package deals*“ oder „*side-payments*“ gemacht werden.¹²² Indem der Leader Lösungsansätze für kontroverse Themen erarbeitet, entsteht dadurch ggf. ein neuer Handlungsspielraum, um den herum eine Lösung für mehrere Teilaspekte gefunden werden kann. Auf diese Weise kann der Leader den Followern anbieten, eine „Auswahl unter mehreren Optionen zu treffen“.¹²³ Der *Ausschluss eines Themenbereichs*, z. B. von der Tagesordnung einer Verhandlung, bezieht sich auf besonders strittige Themen, die zunächst vertagt oder gestrichen werden, um einen Konsens in anderen Fragen herstellen zu können.¹²⁴

Eine zweite Strategie, die dazu dient, kollektives Handeln zu fördern, ist das „*coalition building*“. Bei der Koalitionsbildung geht es um das Organisieren von Kooperationen und Konsultationen zwischen verschiedenen Akteuren. Ein Leader kann das Zustandekommen einer Vereinbarung dadurch erleichtern, indem er Akteure mit gleichen Präferenzen zusammenbringt, die Interesse an einer Einigung haben. Das heißt demnach auch, dass unentschlossene Akteure oder potentielle Vetospieler ausgeschlossen werden, um die gemeinsame Lösungsfindung zu ermöglichen. Darüber hinaus kann ein Leader auch ganz gezielt einzelne Akteure mit in die

¹²⁰ Vgl. Magnus G. Schoeller, *Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions*, Cham 2019, S. 37.

¹²¹ Vgl. Jonas Tallberg, a.a.O. (Fn. 111), S. 24.

¹²² Vgl. David A. Lax / James K. Sebenius, *The manager as negotiator. Bargaining for cooperation and competitive gain*, New York 1986, S. 218 – 220.

¹²³ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colombia 1997, S. 159.

¹²⁴ Vgl. John S. Odell, *Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle, and Doha*, in: *International studies quarterly*, 53. Jg. (2009), H. 2, S. 273 – 300, S. 279.

Verhandlungsgruppe integrieren, um die Risiken einer Lösungsstrategie (z. B. finanzielle Risiken) zu verteilen.¹²⁵

Die Verhandlungsstrategie des „*coalition buildings*“ ist für die vorliegende Forschungsarbeit von besonderer Bedeutung, da in der empirischen Analyse mögliche Leadership-Kooperationen des deutsch-französischen Tandems mit weiteren EU-Mitgliedstaaten bzw. EU-Institutionen untersucht werden sollen.

Zwei weitere Verhandlungsstrategien, die dem Leader zur Verfügung stehen, bestehen in dem „*linking*“ und „*shifting*“ von Verhandlungsarenen. Eine Arena ist dabei als institutioneller Rahmen definiert, in dem Teilnehmer und Regeln der Entscheidungsfindung bestimmt werden, im EU-Kontext also z. B. ein Kooperationsformat. Der Leader kann demnach durch Verknüpfung zweier Themenbereiche das Interesse der Follower an einer Lösung in Arena A nutzen, um eine Blockade in Arena B zu überwinden. Diese Strategie ist dann am erfolgversprechendsten, wenn das Ergebnis in beiden Arenen voneinander abhängt, was z. B. durch eine Sperrminorität oder ein Veto in einer der beiden Arenen geschehen kann.¹²⁶ Zusätzlich kann der Leader die Verhandlungsarena auch verschieben. Die Politikwissenschaftler Eberlein und Radaelli führen dazu aus:

„If agreement on an issue cannot be reached in one territorial or functional arena, moving the issue to a different arena, with a different set of participants and/or different decision rules, may help to alleviate conflict.“¹²⁷

Zusätzlich besteht für den Leader die Möglichkeit, die Verhandlungsstrategien des *linking* und *shifting* von Arenen mit der *Bildung von Koalitionen* in Form von *Vorverhandlungen* zu kombinieren. Ein Leader kann über diese Strategie außerhalb der zentralen Verhandlungsarena mit einigen wichtigen Akteuren Vorverhandlungen aufnehmen, um einen Kompromiss auszuarbeiten. Dieser kann dann anschließend den anderen Akteuren im eigentlichen Verhandlungsrahmen vorgelegt werden.¹²⁸ Dies erleichtert die Kommunikation und Koordination zwischen den Akteuren, senkt die Transaktionskosten und ermöglicht es der Führungsperson, die Gegner in

¹²⁵ Vgl. David A. Lax / James K. Sebenius, a.a.O. (Fn. 122), S. 228 – 230.

¹²⁶ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 39.

¹²⁷ Burkhard Eberlein / Claudio M. Radaelli, Mechanisms of conflict management in EU regulatory policy, in: Public Administration, 88. Jg. (2010), H. 3, S. 782 – 799, S. 789.

¹²⁸ Vgl. Joachim Schild, Leadership in Hard Times. Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis, in: German Politics and Society, 31. Jg. (2013), H. 1, S. 24 – 47, S. 36.

verschiedene Verhandlungsrunden aufzuteilen und Machtressourcen - wie Stimmgewichte oder wirtschaftliche Ressourcen - in der zentralen Verhandlungsarena zu bündeln.¹²⁹

Eine weitere Verhandlungsstrategie für den Leader lässt sich mit dem Begriff des *unilateralen Handelns* umschreiben. Dieses tritt dann auf, wenn die Machtressourcen eines Leaders im Verhältnis zu den Ressourcen der Follower stark überwiegen. Nach Arild Underdal wird unilaterales Handeln "immer dann ausgeübt, wenn ein Akteur ein kollektives Problem durch eigene Anstrengung löst und damit das Tempo vorgibt, in dem andere folgen sollen".¹³⁰

Nach Schoeller kann *Unilaterales Handeln* in zwei Formen auftreten und zur Ausübung von Führung beitragen. Erstens könne sich einseitiges Handeln auf die Optionen auswirken, die anderen Akteuren zur Verfügung stehen (und so dem Leader einen sog. First-Mover-Vorteil verschaffen). Zweitens könne es die Unsicherheit verringern, was der Fall ist, wenn ein Akteur "mit gutem Beispiel" vorangeht.¹³¹

Die weitere Strategie *Leading by example* bedeutet, andere Akteure für die Vorgehensweise des Anführers zu gewinnen und so zu kooperieren.¹³² Dabei sind zwei Mechanismen nach Werner Güth entscheidend: Erstens können die „Follower“ zum Lösungsansatz des „Leaders“ wechseln, weil dieser eine effizientere Politik verfolgt, die weniger kostspielig ist. Zweitens kann der Leader aktiv Ressourcen, wie z. B. Finanzmittel, zu einem gemeinsamen Projekt beisteuern und signalisiert der Gefolgschaft damit sein glaubwürdiges Engagement.¹³³

Der dritte Typ des *intellektuellen* Leaders von Young bezieht sich mit Blick auf die Verhandlungsstrategien auf die Bereitstellung gemeinsamen Wissens, was als

¹²⁹ Vgl. Magnus G. Schoeller, The Rise and Fall of Merkozy: Franco-German Bilateralism as a Negotiation Strategy in Eurozone Crisis Management, in: Journal of Common Market Studies (JCMS), 56. Jg. (2018), H. 5, S. 1019 – 1035, S. 5.

¹³⁰ Vgl. Arild Underdal, Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management, in: I. William Zartman (Hrsg.), International multilateral negotiation. Approaches to the management of complexity, San Francisco 1994, S. 183.

¹³¹ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 40.

¹³² Vgl. Joseph S. Nye, Power and Leadership, in: Nitin Nohria (Hrsg.), Handbook of leadership theory and practice. An HBS Centennial Colloquium on Advancing Leadership, Boston, Massachusetts 2010, S. 305 – 335.

¹³³ Vgl. Werner Güth / M. Vittoria Levati / Matthias Sutter / Eline van der Heijden, Leading by example with and without exclusion power in voluntary contribution experiments, in: Journal of Public Economics, 91. Jg. (2007), H. 5-6, S. 1023 – 1042, S. 55.

"intellektuell", oder "innovativ" bezeichnet wird.¹³⁴ In diesem Fall entwickelt der Leader einen völlig neuen Lösungsansatz, der aufzeigt, welches politische Instrument oder welche institutionellen Bedingungen in einer bestimmten Situation am besten funktionieren, und wirbt bei den Followern um Unterstützung.

Die verschiedenen Formen der Leadership-Strategien sind auf die Verbesserung kollektiven Handelns ausgerichtet, was die gemeinsame Zielerreichung von Leader und Followern hervorhebt. Die Strategien sind demnach mit den systemischen Bedingungen der EU kompatibel und somit für die Leadership-Analyse geeignet.

2.2.2.2 Vetospieler-Ansatz

In den zuvor aufgeführten Verhandlungsstrategien sind in den verschiedenen Arenen auch Vetospieler und sog. Sperrminoritäten erwähnt, die ein Leader in seinem Handeln antizipieren muss. Der Begriff „Vetospieler“ wurde von George Tsebelis in seinem sog. Vetospieler-Theorem geprägt.¹³⁵ Nachfolgend soll dieser international anerkannte Ansatz, der der internationalen „Rational Choice Theorie“ entstammt, kurz erläutert werden.

Bei dem Theoriemodell geht es um die „Erklärung der Struktur legislativer Entscheidungsprozesse im Kontext variabler Konfigurationen“ von Vetospielern. Er unterscheidet dabei zum einen zwischen „institutional veto players“, die „durch die Verfassung eines Landes spezifiziert werden“. Dies können z. B. jeweils das Staatsoberhaupt oder das Parlament sein. Die zweite Gruppe ist die der „partisan veto players“, die aufgrund ihrer Einbettung im politischen System, z. B. als Teil einer Regierungskoalition, als Vetospieler agieren können.

Darüber hinaus gibt es Unterscheidungen zwischen individuellen und kollektiven Vetospielern.¹³⁶ Im EU-Kontext könnten auf intergouvernementaler Ebene Vetospieler je nach Entscheidungsverfahrenregeln, also durch einzelne Mitgliedstaaten (Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat) oder Gruppen bzw.

¹³⁴ Vgl. *Gavri'el Shefer*, *Innovative leaders in international politics*, Albany, New York 1993, S. 24.

¹³⁵ Vgl. *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn. 99), S. 1 – 309.

¹³⁶ Vgl. *Ludger Helms*, *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden 2005, S. 25.

Kooperationsformate von Mitgliedstaaten (qualifizierte bzw. doppelte Mehrheit im Ministerrat), auftreten.

In dem Konzept von Tsebelis bildet die „zentrale zu erklärende Variable das in einem System bestehende Ausmaß an politischer Stabilität („policy stability“) bzw. das innerhalb dieses Systems mögliche Maß an Veränderung des politischen Status Quo“. Hier wird die „spezifische Konfiguration von ‚Vetospielern‘ – insbesondere deren Anzahl und ihr jeweiliges institutionelles und positionsbezogenes Vetopotential – innerhalb eines Systems“ als entscheidend für das Ergebnis des legislativen Entscheidungsprozesses definiert.¹³⁷

Die Theorie von Tsebelis wird als Vergleichsmethode betrachtet, „mit der für unterschiedliche Systemtypen in Abhängigkeit der Präferenzen der Vetospieler-Aussagen über Policy-Stabilität bzw. die Chancen für policy-Veränderungen getroffen werden können“.¹³⁸ Es wird insgesamt angenommen, „dass sowohl die Institutionen als auch die Präferenzen der involvierten Akteure die Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse mitbestimmen“.¹³⁹

Dazu wurde auch umfangreiche Kritik vor allem von Vertretern qualitativer Forschungsansätze formuliert. Als wichtigste Kritikpunkte gelten „die Nichtberücksichtigung der dynamischen Veränderbarkeit des faktischen Vetopotentials unterschiedlicher Akteure und die Ausblendung der strategisch motivierten Dimensionen des Verhaltens von „Vetospielern“.“¹⁴⁰

Helms stellt dazu fest, dass diese „konzeptionellen Defizite“ die internationale Anerkennung des „Vetospieler-Theorems“ sowie vor allem des Begriffs des „Vetospielers“ aber nicht geschmälert hätten. Der Begriff werde insofern „mehr oder minder vollständig losgelöst von den besonderen Prämissen des Theorems verwendet“.¹⁴¹

¹³⁷ Vgl. *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn. 99), S. 120.

¹³⁸ Vgl. *Michael Stoiber*, Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: *Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt* (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich?*, Wiesbaden 2008, S. 35 – 57, S. 46.

¹³⁹ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 136), S. 25.

¹⁴⁰ Vgl. *Arthur Benz*, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Renate Mayntz / Wolfgang Streeck* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*; Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt am Main 2003, S. 210.

¹⁴¹ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 136), S. 26.

Die Verbindung der Vetospieler-Theorie zur Leadership-Analyse ordnet Jochen Dehling dahingehend ein, dass die „Theorie keine originäre Methode der Politikfeldanalyse“ sei. Jedoch hält er den Grundgedanken für essentiell, „dass die Vetospieler mit ihren Präferenzen und Idealvorstellungen die Form und Ausgestaltung von Policies beeinflussen“. Er schlussfolgert daraus, dass das „Blockadepotential der Vetospieler schließlich immer auch ein Gestaltungspotential“ sei. Denn wenn es eine „Schnittmenge der Vorstellungen der Vetospieler“ gebe, könne mit der Politikfeldanalyse die Frage gestellt werden, „wie und inwieweit Vetospieler das konkrete Politikergebnis beeinflussen“.¹⁴² Es könne die Politikfeldanalyse insofern von der Vetospielertheorie von Tsebelis profitieren, weil „diese den Blick dafür schärft, dass es im Entscheidungsprozess in vielen Fällen eine große Anzahl von prinzipiell zustimmungsfähigen Policies gibt, welche die relevanten Politikakteure als Verbesserung zum Status quo einschätzen“.¹⁴³

Der Vetospieler-Ansatz verdeutlicht demnach die wichtige Rolle der Follower, weshalb im folgenden Kapitel auch auf die Rolle von „Followership“ in der EU eingegangen“ wird. Zudem sollen Kriterien aus dem Vetospieler-Ansatz in Verbindung mit den Verhandlungsstrategien zur Konzeption des EU-Führungsmodells in Kapitel 3.5 herangezogen werden.

¹⁴² Vgl. *Jochen Dehling*, Veto-Spieler im Policy-Raum. Die Bedeutung der Richtung und Reichweite von Policy-Change, in: *Florian Blank* (Hrsg.), *Vetospieler in der Policy-Forschung*, Wiesbaden 2012, S. 154.

¹⁴³ Vgl. ebenda, S. 155 – 156.

2.3 Co-Leadership-Konzepte

Wie im vorangegangenen Kapitel zu Political Leadership ausgeführt, gehen Leadership-Forscher davon aus, dass es keine Führung ohne Gefolgschaft geben kann. Dies ist aber nur möglich, wenn die Gefolgschaft die Führung als legitim anerkennt.¹⁴⁴ Allerdings wurde im ursprünglichen Führungskonzept von Burns auch deutlich, dass Führung konzeptionell von bloßer Machtausübung und Herrschaft unterschieden wird. Und diese kann jeweils nur von einem Leader ausgeübt werden, denn bei mehreren Leadern würde sich immer der ressourcenstärkere durchsetzen.

Inzwischen ist jedoch aus Sicht der Politikwissenschaft die „Great Man-Theorie“ umstritten.¹⁴⁵ Nach Einschätzung von Helms ist politische Führung zwar weiterhin mit Macht verbunden, jedoch hätten sich die Vorstellungen von Macht grundlegend geändert. Die Abgrenzung zwischen Führung und Machtausübung ist hinsichtlich der „konzeptionellen Ausdifferenzierung des Machtbegriffs“ umstritten. Es geht um die sozialwissenschaftlichen Begriffe „soft power“ und „hard power“, die von Joseph S. Nye definiert wurden.¹⁴⁶ Er beschreibt dabei zwei Ausdrucksformen der harten Macht (hard power): die eine Variante umfasst militärisches Potential und die andere die wirtschaftlichen Vorteile. Davon wird die weiche Macht (soft power) unterschieden, die auch eine Machtressource darstellt. Es handelt sich um bestimmte Werte und Normen, die ein Staat repräsentiert und die von anderen bewundert oder imitiert werden können. Als bedeutsame Quellen der „soft power“ werden die Religion und die Sprache sowie Wissenschaft und Technik betrachtet. Das Phänomen der soft power wird als „kulturelle Definitionsmacht“ sowie als „Ausstrahlung der Lebensweisen, Leistungen und Werte einer Gesellschaft auf die übrige Welt“ beschrieben.¹⁴⁷

Helms führt dazu aus, dass in der neueren internationalen Forschung zur politischen Forschung ein „grundlegender Paradigmenwechsel zu erkennen“ sei. Führung werde heutzutage zum einen als „Überzeugungsarbeit“ gesehen, in der „gemeinsame Ziele für die Gemeinschaft“ identifiziert werden, sowie zum anderen als „Mobilisierung der

¹⁴⁴ Vgl. *Lisbeth Aggestam / Markus Johansson*, The Leadership Paradox in EU Foreign Policy, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 55. Jg. (2017), H. 6, S. 1203 – 1220, S. 4.

¹⁴⁵ Vgl. *Martin Sebaldt / Henrik Gast*, Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2010, S. 15.

¹⁴⁶ Vgl. *Joseph S. Nye*, The Means to Success in World Politics, New York 2004, S. 5, S.17.

¹⁴⁷ Vgl. *Jürgen Hartmann*, Internationale Beziehungen, Wiesbaden 2010, S. 62 – 63.

größtmöglichen Unterstützung“ betrachtet. Als Konsequenz werden mittlerweile in der Führungsforschung Konzepte von „geteilter Führung“ oder „kollektiver Führung“ für die EU als wertvoll und wünschenswert betrachtet.¹⁴⁸

Hinsichtlich der Ausübung von kollektiver Führung in der EU gilt es gleichfalls, neben den Mitgliedstaaten die Co-Leadership-Rolle auf der supranationalen Ebene in der vorliegenden Arbeit zu untersuchen. Da die klassischen Leadership-Konzepte einen einzelnen „Leader“ häufig in den Mittelpunkt stellen, soll nachfolgend auf die untersuchungsrelevante Variable „Follower“ eingegangen werden, um die Situation und die Besonderheiten der Follower zu betrachten.

2.3.1 Followership

Vor dem Hintergrund einer EU mit 27 Mitgliedstaaten und der damit verbundenen Vielzahl heterogener Interessen erscheint es für die vorliegende Untersuchung als überaus wichtig, den Blick verstärkt auch auf die „Follower“, d. h. in der Regel dann auf die kleineren Mitgliedstaaten, zu richten. Die Leadership-Forschung hat die Dimension der „Follower“ bislang nur unzureichend untersucht, wie Bruce J. Avolio, Fred O. Walumbwa und Todd J. Weber feststellen:

“Perhaps one of the most interesting omissions in theory and research on leadership is the absence of discussions of followership and its impact on leadership. Leadership researchers treat follower attributes as outcomes of the leadership process as opposed to inputs, even though there have been a number of calls over the years to examine the role that followers play in the leadership process.”¹⁴⁹

Der Begriff der „Gefolgschaft“ ist in der transnationalen Governance-Forschung jedoch weiterhin umstritten. Begriffe wie „Follower“ und „Followership“ gelten in den internationalen Beziehungen als „besonders schwierige und heikle Fragen“.¹⁵⁰ Helms führt dazu aus, dass insbesondere in der Europäischen Union als Gemeinwesen, das auf dem Prinzip gegründet ist, „Ungleichheit so weit wie möglich zu vermeiden, die Frage der Anhängerschaft ein noch heikleres Thema“ sei. Dies gelte sowohl für die

¹⁴⁸ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 37), S. 4 – 5.

¹⁴⁹ *Bruce J. Avolio / Fred O. Walumbwa / Todd J. Weber*, Leadership: current theories, research, and future directions, in: *Annual review of psychology*, 60. Jg. (2009), S. 421 – 449, S. 434.

¹⁵⁰ Vgl. *Jarrold Wiener*, Hegemonic leadership: Naked emperor or the worship off as Gods?, in: *Journal of International Relations*, 1995, H. 2, S. 219 – 243, S. 223.

politische Führung im transnationalen europäischen Raum als auch für die Forschungsliteratur, die sich auf Führungsthemen bezieht. Obwohl die systemischen Bedingungen für Führung in der EU auf „Formen der ‚geteilten‘ oder ‚kollektiven‘ Führung ausgerichtet“ seien, gebe es bisher „wenig Raum für Anhängerschaft“ in der EU-Leadership-Forschung.¹⁵¹

Sandra Destradi hat dazu ein Konzept mit einem „follower initiated“-Leadership-Ansatz vorgelegt, in dem eine sog. Bottom-up-Perspektive beschrieben wird. Aus dieser Annahme ergibt sich ein besonderer Impuls für Führung, die sich „nicht nur auf den Führer konzentriert, sondern die Anhänger in den Mittelpunkt der Analyse stellt“.¹⁵² Dies könnte dann der Fall sein, wenn z. B. in einer Krisensituation eine Gruppe von Staaten zu heterogen oder zu schwach ist, um entsprechend handeln zu können, und deshalb einen Führer benötigt. In dem Fall könnte der Leader eine „Weisungsfunktion“ oder eine „Managementfunktion“ übernehmen, um der Gruppe zu helfen, „das gemeinsame Ziel zu erreichen, sich zu verteidigen oder auf die Krisensituation zu reagieren“.¹⁵³

Zudem haben sich aufgrund des „Entstehens eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“ die Bedingungen von Führung als auch in der Gefolgschaft geändert. Dadurch sind unterschiedliche Ebenen entstanden, wie z. B. die Eurozone, die in der sog. EU-19 im Bereich der Euro-Gruppe handelt, in denen die jeweiligen Mitgliedsländer „gleichzeitig Führung und Gefolgschaft übernehmen“ können.¹⁵⁴

Im Kontext der EU wären damit auch kleinere Mitgliedstaaten in der Lage, eine Führungsfunktion zu übernehmen. Deshalb soll nachfolgend das Konzept der kollektiven Führung erläutert werden.

¹⁵¹ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 37), S. 8.

¹⁵² Vgl. *Sandra Destradi*, *Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership*, Mannheim 2010, S. 925.

¹⁵³ Vgl. *Robert C. Tucker*, *Politics as leadership*, Columbia 1981, S. 15.

¹⁵⁴ Vgl. *V. Della Sala*, *Leaders and followers: Leadership amongst member states in a differentiated Europe*, in: *Erik Jones / Anand Menon / Stephen Weatherill* (Hrsg.), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford 2012, S. 306 – 317, S. 312.

2.3.2 Kollektive Führung

Die EU befindet sich seit Beginn der Eurokrise im Jahr 2008 im Dauerkrisenmodus, wodurch sich enorme Schwierigkeiten in der kollektiven Problemlösung offenbarten. Deshalb scheint die Fokussierung auf Konzepte der kollektiven Führung besonders wichtig, wenn es um die Konstruktion eines EU-Leadership-Ansatzes geht.

Auf dieser Grundlage soll nachfolgend der Führungsansatz von Eckhard Lübkemeier aus dem Jahr 2007 herangezogen und erläutert werden. Dieser beinhaltet, dass entsprechend der vertraglich festgelegten Prinzipien der Europäischen Union, wie Solidarität und kollektivem Handeln, Führung „grundsätzlich nicht von einem, sondern von mehreren Akteuren in Form einer Mitführungsverantwortung ausgeübt werden“ kann. Ein einzelner Leader kommt schon deshalb nicht in Frage, weil es in der EU keinen Akteur gibt, dessen „Machtpotential dasjenige der übrigen Akteure so weit überragt, dass er absolut oder auch nur relativ dominant“ sein könne.¹⁵⁵ Auch die formale materielle und immaterielle Machtverteilung zwischen supranationalen und intergouvernementalen Akteuren spreche nicht dafür, dass ein einzelner Akteur die EU alleine führen könnte. Demnach kann Political Leadership in der EU wie folgt definiert werden:

„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.“¹⁵⁶

Diese kollektiven Ziele konkretisiert Martin Koopmann in Bezug auf den deutsch-französischen Bilateralismus in vier Kernfunktionen, die analytisch für die Untersuchung von politischer Führung in der EU herangezogen werden können:

- „1. Führung als im Sinne der Förderung der europäischen Integration („motor function“),
2. Kompromissbildung (compromises by proxy), 3. Politisches Krisenmanagement,
4. Führung in minilateralen Formaten.“¹⁵⁷

Neben der konkreten Zielsetzung von politischer Führung in der EU sind auch die Machtressourcen im Mit-Führungskonzept in drei verschiedenen Dimensionen eingeteilt. Lübkemeier definiert eine „Führungstriade“ aus materiellen, immateriellen

¹⁵⁵ Vgl. *Eckhard Lübkemeier*, Europas Banalitäten des Guten, in: SWP-Studie (2019), Nr.6, S. 81 – 82.

¹⁵⁶ *Eckhard Lübkemeier*, a.a.O. (Fn. 34), S. 13.

¹⁵⁷ *Martin Koopmann*, Moteur malgré tout. Les relations franco-allemandes et l'Union élargie, Paris 2004, S. 13 – 14.

und situativen Machtfaktoren verbunden mit der Annahme, dass die „Führungsfähigkeit eines Akteurs am größten ist, wenn er in allen drei Bereichen stark ist“.¹⁵⁸ Nachfolgend sollen die unterschiedlichen Machtressourcen kurz erläutert werden.

Materielle Faktoren sind in eine strukturelle und eine institutionelle Variante eingeteilt. Als strukturelle Faktoren werden die klassischen Machtquellen bezeichnet. Dazu gehören die Größe und Bevölkerung eines Landes, sein wirtschaftliches und wissenschaftlich-technologisches Potential sowie die militärischen Fähigkeiten.¹⁵⁹ Für die komplexen Verhandlungssysteme der EU sind darüber hinaus administrative Fähigkeiten von Bedeutung, um sich im Mehrebenensystem zu koordinieren. Des Weiteren bilden das politische und soziale System eines Landes die Rahmenbedingungen für die Entstehung materieller Machtressourcen. Politische Führung kann ein demokratischer Staat nach außen nur dann wirksam und dauerhaft ausüben, wenn dafür die Unterstützung der eigenen Bevölkerung vorhanden ist. Damit wird ein Grundvertrauen von den Bürgern dokumentiert und staatliches Handeln legitimiert.

Zu den **immateriellen Machtressourcen** gehört vor allem die Akzeptanz von Führung. Aufgrund der freiwilligen und demokratischen Vereinigung in der EU beruht dort die Akzeptanz der Führungsautorität vor allem auf Vertrauen. Im EU-Kontext bedeutet dies, „dass ein Akteur mit überlegener materieller Macht diese nicht eigensüchtig missbraucht, sondern das gemeinsame Ganze im Blick behält und sich partnerschaftlich verhält“. Inwieweit Führung angenommen oder nur geduldet wird, obliegt der subjektiven Beurteilung der Geführten. Die Unterscheidung ist aber insofern von Bedeutung, dass die angenommene Führung langfristig stabiler ist, da sie auf „Vertrauen und nicht auf blanker Macht“ basiert. Dabei ist Vertrauen eine „fragile Führungsressource“, die schneller zerstört als aufgebaut ist und eine entsprechende „Führungspraxis“ voraussetzt. Für die EU sind dafür gemeinsame Regeln aufgestellt worden, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten sollen.

¹⁵⁸ Vgl. Eckhard Lübke, a.a.O. (Fn. 34), S. 6.

¹⁵⁹ Vgl. Abbildung 1: Materielle Machtressourcen in der Europäischen Union – Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten am 1. Januar 2020, Bruttoinlandsprodukt in den EU-Mitgliedstaaten (2018), Verteidigungsausgabe der NATO-Staaten (2016), Größe der EU-Streitkräfte (2017), in: www.statista.com und www.ec.europa.eu/eurostat (Abruf am 17. Februar 2022).

Eine weitere Dimension der immateriellen Variante ist die „*Führung durch Vorbild*“. Dazu können entweder das Respektieren von Regeln oder eine staatliche Handlung mit Vorbildcharakter gehören. Es können aber auch grundlegende Ziele definiert werden, die in die Zukunft gerichtet sind, wie z. B. die Entwicklung weiterer Integrationsfortschritte der EU. Dies würde als „*visionäre Führung*“ bezeichnet.¹⁶⁰

Situative Machtfaktoren können das Gewicht der materiellen und immateriellen Machtfaktoren so beeinflussen, dass sich die „Führungsfähigkeit“ eines Akteurs vergrößert bzw. verkleinert. Diese situationsbezogenen Machtverschiebungen können durch verschiedene wechselseitige Interdependenzen zwischen den Akteuren, bestehenden Macht- und Führungsallianzen oder individuellen Faktoren, wie einer besonderen Führungsstärke eines einzelnen Akteurs, entstehen.¹⁶¹ Um Führung durchzuführen, sind spezifische „Handlungsmodi“ zu berücksichtigen, d. h. eine verständigungs- und vor allem kompromissbereite Kommunikation, die eine gute Argumentationsfähigkeit des Führenden voraussetzt. Es sollte dafür nach gemeinsamen Lösungen gesucht werden, um „Interessendivergenzen zu überbrücken“. Ein Leader muss bereit sein, bei Verhandlungen seine Ansprüche einzuschränken, um eine „Einigung auf der Basis kollektiver Interessen und Ziele“ zu erreichen.¹⁶²

Lübckemeier hat die genannte Führungstriade im Jahr 2019 noch um eine vierte Dimension, die sog. ***prozeduralen Machtressourcen***, erweitert. Er führt dazu aus, dass diese bestimmen, „wie effizient und effektiv Machtmittel eingesetzt und von anderen wahrgenommen“ würden. Umso „entschlossener und zuverlässiger ein Akteur“ agiere, desto größer sei seine „reputationelle Macht“. Diese sei unabhängig davon, ob „Macht für positive (Anreize) oder negative Zwecke (Sanktionen) eingesetzt“ werde und ob es sich um „kooperative oder konfrontative Konstellationen“ handle. Im „kooperativen Kontext“ der EU könne auch das „Vertrauen anderer in das regelgebundene und solidarische Verhalten eines Akteurs eine wesentliche Ressource seiner reputationellen Macht“ darstellen. Alle vier Machtfaktoren stehen nach Lübckemeier in

¹⁶⁰ Vgl. Eckhard Lübckemeier, a.a.O. (Fn. 34), S. 10 – 11.

¹⁶¹ Vgl. ebenda, S. 12.

¹⁶² Vgl. Sebastian Harnisch / Joachim Schild (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 61 – 62.

einer Wechselbeziehung zueinander. So könnten Schwächen in einem Bereich mit Stärken mit einem anderen Ressourceneinsatz ausgeglichen werden. Entscheidend für die Ausübung von Leadership seien aber die materiellen Machtfaktoren, die allerdings sowohl immateriell als auch situativ richtig eingesetzt werden müssten, damit ein Akteur sein Führungspotential voll ausschöpfen könne.¹⁶³

Diese Kombination unterschiedlicher Machtressourcen zur Ausübung kollektiver Führung lässt sich mit einem relativ neuen Ansatz der Leadership-Forschung, dem sog. Smart Leadership, in Verbindung setzen. Die klassische Unterscheidung von Macht zwischen „hard und soft-power“ nach Joseph S. Nye verschwimmt zunehmend in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen. Beide Aspekte der Macht würden oft „miteinander interagieren und sich gegenseitig verstärken“. Ähnlich wie in der aufgezeigten Führungstriade von Lübckemeier braucht es mehrere Komponenten von Machtressourcen, um „ein gewünschtes Ziel durch Beeinflussung des Verhaltens anderer zu erreichen“, und sie sind somit „untrennbar miteinander verbunden“.¹⁶⁴ „Smart power“ kann als die „Fähigkeit“ definiert werden, „hard und soft power geschickt zu kombinieren, um daraus Strategien zu entwickeln und die Ziele effektiv und effizient umzusetzen“.¹⁶⁵ Nach Matteo Pallaver stellt die Europäische Union eines der besten Beispiele für die Anwendung von „smart power“ dar:

“What has been called smart power is in fact a combination of diplomatic, economic, military, political, legal and cultural tools, and the EU is the best example in the world of balance between these different factors.”¹⁶⁶

Wie viele andere politische Akteure verfügt die EU über wirtschaftliche Instrumente und militärische Macht, sie ist aber vor allem als „normative Macht in der Lage, internationale Normen nach ihrem eigenen Bild und ihren Werten zu gestalten“.¹⁶⁷ Deshalb kommt den „soft power“-Ressourcen im Vergleich zur „hard power“ eine zunehmende Bedeutung zu. Angesichts der „Komplexität der konzeptionellen,

¹⁶³ Vgl. Eckhard Lübckemeier, a.a.O. (Fn. 155), S. 14 – 15.

¹⁶⁴ Vgl. Joseph S. Nye, Soft power. The means to success in world politics, New York 2004, S. 7.

¹⁶⁵ Vgl. Joseph S. Nye, CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America Center for Strategic and International Studies, Washington 2007, S.7, in: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf (Abruf am 15. Februar 2022).

¹⁶⁶ Matteo Pallaver, Power and its Forms: Hard, Soft, Smart. London School of Economics (2011), S. 20, in: http://etheses.lse.ac.uk/220/1/Pallaver_Power_and_Its_Forms.pdf (Abruf am 15. Februar 2022).

¹⁶⁷ Vgl. Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies (JCMS), 40. Jg. (2002), H. 2, S. 235 – 258, S. 247.

institutionellen, politischen und kulturellen Fragen“ wird es demnach nicht leicht sein, „smart Leadership“ kurzfristig zu erreichen.¹⁶⁸

Hierzu erfolgt zusätzlich eine Analyse im empirischen Teil in Kapitel 4.5 zur „visionären Projektführung“ des französischen Präsidenten Macron.

Hinsichtlich der Analyse von kollektiver Führungsleistung im EU-Mehrebenensystem müssen die verschiedenen Führungsressourcen eines einzelnen Akteurs im „Verhältnis zu anderen (möglichen) Co-Leadern und deren gemeinsames Führungspotential“ betrachtet werden.¹⁶⁹ Als Zwischenfazit zum Mitführungs-Konzept lässt sich feststellen, dass die vier Dimensionen der Machtressourcen für die empirische Leadership-Analyse (s. Kapitel 4) herangezogen werden können.

2.3.3 Kollaborative Führung

Ein weiterer bislang wenig erforschter Bereich der Leadership-Forschung ist der sog. „collaborative leadership“. Wie Müller und van Esch feststellen, ist die kollaborative Form von Leadership eine Art von Führung, die „zwischen intergouvernementalen und supranationalen Akteuren im Zentrum des Mehrebenensystem der EU“ steht.¹⁷⁰ Dazu sind vor allem die Forschungsarbeiten zu geteilter und kollaborativer Führung bzw. dem Verhältnis von Leadern und Followern von Bruce J. Avolio, Fred O. Walumbwa und Todd J. Weber¹⁷¹ sowie Joyce K. Fletcher und Katrin Käufer¹⁷² zu nennen. Im Unterschied zu kollektiven Prozessen der Entscheidungsfindung, die auf Kooperation und Koordination basiert, geht das kollaborative Regieren von einer vertieften Form von Führung aus:

¹⁶⁸ Vgl. *Ernest J. Wilson*, Hard Power, Soft Power, Smart Power, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616. Jg. (2008), H. 1, S. 110 – 124, S. 122.

¹⁶⁹ Vgl. *Tuomas Iso-Markku / Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*, Towards German leadership? Germany's Evolving Role and the EU's Common Security and Defence Policy, in: *German Politics*, 29. Jg. (2020), H. 1, S. 59 – 78, S. 5.

¹⁷⁰ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, Collaborative leadership in EMU governance: a matter of cognitive proximity, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1117 – 1140, S. 1117.

¹⁷¹ Vgl. *Bruce J. Avolio / Fred O. Walumbwa / Todd J. Weber*, Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions, *Annual Review of Psychology* (2009), S. 421 – 449.

¹⁷² Vgl. *Joyce K. Fletcher / Katrin Käufer*, Shared Leadership: Paradox and Possibility, in: *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, California 2003, S. 21 – 47.

“Collaborative governance concerns situations in which partners are equally involved in all ‘joint activities, joint structures and shared resources’, thus pursuing shared goals.”¹⁷³

Nach dieser Definition sind gemeinsame Strukturen und Ressourcen notwendig, um kollaborative Führung erfolgreich auszuüben. Während sich bei kollektiver Führung die Partner gegenseitig helfen, ihre *eigenen* Ziele zu erreichen, geht es bei der kollaborativen Governance um Situationen, in denen die Partner gleichermaßen an allen „gemeinsamen Aktivitäten, Strukturen und Ressourcen“ beteiligt sind und somit *gemeinsame* Ziele verfolgen.¹⁷⁴

Im Kontext der Europäischen Union ist eine solche Form der vertieften Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten bislang vom deutsch-französischen Tandem ausgeübt worden (s. Kapitel 3.1). Theoretisch betrachtet könnte man also davon ausgehen, dass je ähnlicher die Grundüberzeugungen der Akteure sind, desto erfolgreicher werden sie bei der Ausübung von kollaborativer Führung sein. Die Analyse kollaborativer Führung bezieht sich nach diesen Vorüberlegungen vor allem auf „Fälle, in denen Frankreich und Deutschland gemeinsam Positionen im Vorfeld von europäischen Verhandlungen festlegen“, die durch „nationale Präferenzbildung“ zustande gekommen sind.¹⁷⁵ Die bisherige Annahme in der Forschungsliteratur zur Funktionsweise des Tandems war jedoch eine andere:

„Mais la force du tandem franco-allemand résidait, par le passé, souvent dans sa capacité à formuler des « compromis par procuration »: la France et l’Allemagne se retrouvant dans deux camps différents, leurs compromis bilatéraux pouvaient être « multilatéralisés » ou « communautarisés », parce que d’autres pays membres se sentaient représentés soit par la position française soit par celle de la RFA. Dans l’histoire de la construction européenne, le leadership franco-allemand basé sur cette logique de compromis par procuration fut particulièrement important en matière de coopération et d’intégration monétaire.“¹⁷⁶

Die Kompromissfindung auf europäischer Ebene war also immer dann besonders effektiv, wenn Deutschland und Frankreich von unterschiedlichen Positionen aus bilaterale „Stellvertreterkompromisse“ anboten. Schild sieht darin keinen Widerspruch begründet und verweist darauf, dass zwischen einem „gemeinsamen Grundverständnis und unterschiedlichen Positionen mit Blick auf die konkreten

¹⁷³ Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch, a.a.O. (Fn. 170), S.1119.

¹⁷⁴ Vgl. Uta M. Walter / Christopher G. Petr, A Template for Family-Centered Interagency Collaboration, in: Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services, 81. Jg. (2000), H. 5, S. 494 – 503, S. 495.

¹⁷⁵ Vgl. Ulrich Krotz / Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 60), S. 11.

¹⁷⁶ Christian Lequesne / Joachim Schild, La relation franco-allemande et la relance de l’Union européenne, in: Allemagne d'aujourd'hui, 226. Jg. (2018), H. 4, S. 33, S. 34.

politischen Maßnahmen“ unterschieden werden müsse.¹⁷⁷ Die bisherige „herausragende Rolle“ der beiden Länder im europäischen Krisenmanagement berufe sich vor allem auf dem „gemeinsamen Verständnis einer besonderen historischen Verantwortung für den Erhalt des europäischen Projekts“.¹⁷⁸ Dies spricht dafür, bei der Analyse europäischer Führungsleistung auch eine kollaborative Form von Leadership zu untersuchen.

Wie Müller und van Esch argumentieren, sind die Anforderungen für kollaborative Führung jedoch sehr hoch.¹⁷⁹ Eine wichtige Voraussetzung für diesen Typ von Leadership ist, dass die einzelnen Führungspersönlichkeiten grundlegende Überzeugungen und Werte in Bezug auf ihr gemeinsames Ziel teilen, die ihre Bemühungen zusammenhalten.¹⁸⁰ Kollaborative Akteure brauchen also „eine gemeinsame Reihe normativer und prinzipieller Überzeugungen, die eine wertebasierte Begründung für das soziale Handeln der Gemeinschaftsmitglieder liefern“.¹⁸¹ Deutschland und Frankreich sind trotz unterschiedlicher Wirtschaftsansätze der Überzeugung, dass die wirtschaftliche und monetäre Integration ein Kernanliegen der EU darstellt. Diese Zusammenarbeit beruht im Wesentlichen auf dem Konzept des „Embedded Bilateralism“ der deutsch-französischen Beziehungen und auf dem gemeinsamen Glauben an den Wert als "Motor" der EU.¹⁸²

Das bedeutet natürlich nicht, dass es unter „like-minded“-Partnern keine Herausforderungen gibt, aber diese können sich auf ein gemeinsames Verständnis und gemeinsame Werte stützen und sich gegenseitig den „Vorteil des Zweifels“ zugestehen, wenn „Missverständnisse oder andere Schwierigkeiten“ auftreten.¹⁸³ Theoretisch kann daher davon ausgegangen werden, dass je ähnlicher die

¹⁷⁷ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 72), S. 1380.

¹⁷⁸ Vgl. *Ulrich Krotz / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 60), S. 11.

¹⁷⁹ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, a.a.O. (Fn. 170), S. 1120.

¹⁸⁰ Vgl. *Femke A. W. J. van Esch*, *The Rising of the Phoenix: Building the European Monetary System on a Meeting of Minds*, in: *L'Europe en Formation*, 353. - 354. Jg. (2009), H. 3, S. 133 – 148, S. 135.

¹⁸¹ Vgl. *Amy Verdun*, *The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?*, in: *Journal of European Public Policy*, 6. Jg. (1999), H. 2, S. 308 – 328, S. 320.

¹⁸² Vgl. *Kenneth Dyson*, *The Franco-German relationship and economic and monetary union: Using Europe to 'Bind Leviathan'*, in: *West European Politics*, 22. Jg. (1999), H. 1, S. 25 – 44.

¹⁸³ Vgl. *Michelle C. Bligh*, *Leadership and Trust*, in: *Joan Marques / Satinder Dhiman* (Hrsg.), *Leadership Today*, Cham 2017, S. 21 – 42, S. 33.

Grundüberzeugungen der Beteiligten sind, desto erfolgreicher werden sie bei der Ausübung einer kollaborativen EU-Führung sein. Zur Ausübung dieses Leadership-Typs braucht es dann geschickte Verhandlungsstrategien vor allem durch die Leader, um die Gefolgschaft davon zu überzeugen, durch kollaboratives Handeln ihre eigene Zielsetzung besser zu erreichen. Demnach sind an kollaborativer Führung immer mehrere (formelle oder informelle) Akteure beteiligt, die für die Leader und Follower eine gemeinsame Vision und eine gemeinsame Strategie entwickeln.¹⁸⁴ Diese Form von Leadership zielt darauf ab, organisatorische und verfahrenstechnische Grenzen zu überwinden, um konstruktive Prozesse zu schaffen, die es den entsprechenden Akteuren ermöglichen, ihre Interaktion zu erleichtern und zu pflegen.¹⁸⁵

Für das vorliegende Dissertationsprojekt können diese theoretischen Überlegungen zur kollaborativen Führung auf die Grundthese der Arbeit einer „Tandem+X-Logik“ übertragen werden. Danach wird Führungsleistung in der EU durch das deutsch-französische Tandem (kollaborative Führung) in Zusammenarbeit mit weiteren großen Mitgliedstaaten (Leader), regionalen Formaten oder einzelnen Mitgliedstaaten (Followern) und/ oder supranationalen Institutionen (Co-Leadership der Kommission) ausgeführt.

¹⁸⁴ Vgl. *Joyce K. Fletcher / Katrin Käufer*, a.a.O. (Fn. 172), S. 22.

¹⁸⁵ Vgl. *Paul 't Hart*, *Understanding Public Leadership*, Oxford 2014, S. 62 – 67.

2.4. Führung und Hegemonie

In der Politikwissenschaft gibt es unterschiedliche Definitionen von Führung und Hegemonie. Der Begriff der Hegemonie ist in den modernen politischen Theoriesträngen entwickelt worden. Die klassische Theorie der internationalen Beziehungen des Realismus bezeichnet die zwischen Staaten herrschenden Beziehungen als durch Anarchie gekennzeichnet.¹⁸⁶ Demnach bedingt die Abwesenheit einer hierarchischen Ordnung, dass ein Staat sich solange durchsetzt, wie er stark genug dazu ist. Schafft es ein Staat, sich eine solche Ordnung aufzubauen, wird er als Hegemon bezeichnet.

Hinsichtlich der Frage nach einer hegemonialen Führungsmacht in Europa geht es in diesem Kapitel um die theoretische Herangehensweise in Bezug auf Hegemonie und Führung. Im Bereich der Internationalen Beziehungen wurde der Begriff Leadership ursprünglich in Verbindung mit einem hegemonialen Status gebracht, der eher einem „passive leadership“ als einer „weichen Hegemonie“ entsprach. Inzwischen gibt es eine systematische Unterscheidung zwischen „Hegemonie“ und „Leadership“, wobei beide Konzepte als „verhaltensbezogene Phänomene“ verstanden werden, die sich hinsichtlich der „zugrundeliegenden Ziele und Mittel“ voneinander abgrenzen lassen. Wenn ein Leader alleinige Führungsverantwortung übernimmt, muss dieser die Stabilität des gesamten politischen und wirtschaftlichen Systems in seinem Handeln berücksichtigen und für die Follower einerseits Normen und Anreize definieren und andererseits im Krisenfall Kollektivgüter bereitstellen.¹⁸⁷ Nachfolgend sollen theoretische Überlegungen zu hegemonialen Konzepten ausgeführt werden.

2.4.1 Konzepte der Hegemonie

Ausgehend von der Theorie des Staats- und Völkerrechtlers Heinrich Triepel wird Hegemonie weder als „Herrschaft“ bezeichnet, die sich mit den zur Verfügung stehenden Machtressourcen gegen jeden Widerstand durchsetzen kann, noch als

¹⁸⁶ Vgl. *Andreas Jacobs*, Realismus, in: *Siegfried Schieder / Manuela Spindler* (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Leverkusen 2010, S. 39 – 65.

¹⁸⁷ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 86), S. 58 – 59.

„bloßen äußeren Einfluss“ definiert, wie ihn mächtige Staaten auf andere Staaten ausüben können. Hegemonie ist für Triepel vielmehr „bestimmender Einfluss, den der führende Staat innerhalb eines föderativen Staatenzusammenschlusses ausübt“.¹⁸⁸ Dabei bekommt der „führende Staat die Anerkennung der geführten Staaten, die aufgrund gemeinsamer Zwecke und Ziele sowie durch besondere Leistungen des Hegemons“ erfolgt.¹⁸⁹

Werner Link führt dazu aus, dass das „Hegemoniestreben einer Großmacht regelmäßig die Gegenmachtbildung anderer Großmächte zur Folge“ hat. Der machtpolitische Gegenpol zur Hegemonialpolitik sei die „Politik des Gleichgewichts (balance of power)“. Das „Gleichgewichtsprinzip“ habe sich dabei hauptsächlich auf das Verhältnis zwischen den Großmächten bezogen, was auch die Möglichkeit einer „einvernehmlichen gemeinsamen Führung der Großmächte“, eine sog. Kollektivhegemonie, miteinschließt. Erst mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde eine „antihegemoniale“ Richtung verfolgt mit dem Ziel, Europa als eine „force d’équilibre“ im internationalen System zu gestalten und dazu unmittelbar ein „neues europäisches Binnenverhältnis zu schaffen“. Es sollte damit verhindert werden, dass Deutschland „noch einmal eine hegemoniale Stellung“ erlangt.¹⁹⁰ Hauptziel der europäischen Integration war es, Deutschland und Frankreich gemeinsam mit noch weiteren Staaten gleichberechtigt in einem „Integrationsverbund“ zu etablieren. Durch eine intergouvernementale Zusammenarbeit und eine supranationale Ordnung sollte erreicht werden, dass sich die beiden Länder gegenseitig beschränken und eine Art von wechselseitiger Balance herstellen.¹⁹¹

Bereits durch die systemischen Bedingungen der EU-Gemeinschaftsumwelt, welche vertraglich vor allem durch die supranationale Integration darauf ausgerichtet ist, kann demnach eine dominante Rolle eines einzelnen Staates ausgeschlossen werden. Trotzdem liegen in der Forschungsliteratur zahlreiche Ausarbeitungen zu „deutscher Hegemonie“ vor. Das EU-System scheint fernab der vertraglichen und rechtlichen

¹⁸⁸ Vgl. *Heinrich Triepel*, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 1938, S.1 – 584.

¹⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 34.

¹⁹⁰ Vgl. *Werner Link*, Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung. Das europäische System und Deutschland, in: *Merkur*, 66. Jg. (2012), S. 1026.

¹⁹¹ Vgl. ebenda, S. 1027.

Regelungen für große und einflussreiche Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu bieten, ihr politisches Gewicht und ihren Einfluss vor allem in Krisenzeiten durchzusetzen. Größere Staaten haben „dieser Logik nach größere Verhandlungsmacht“. Sie können nach Simon Bulmer eine „Einigung blockieren, alternative Politikfelder oder Avant-Garde-Gruppen nutzen sowie ihre Machtressourcen einsetzen“.¹⁹²

Hegemoniale Strategien

Sandra Destradi betrachtet in ihrer Studie zu „Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership“ Hegemonie als eine „Form der Machtausübung durch Strategien“, die subtiler sind als jene von „imperialen Mächten“. Diese Strategien reichen von Druckausübung durch die Bereitstellung materieller Anreize bis hin zur Verbreitung von Normen und Werten des Hegemons. Den Unterschied zwischen Hegemonie und Führung sieht sie darin, dass der Hegemon in erster Linie immer die „Verwirklichung der eigenen Ziele“ verfolgt.¹⁹³

Für die empirische Analyse des Konzepts der Hegemonie sieht Destradi eine Spezifizierung und Unterscheidung in weitere Formen als notwendig an und teilt deshalb die Hegemonie in drei *Subtypen* ein, die nach den jeweils angewendeten Machtinstrumenten als „harte“, „mittlere“ und „weiche“ Hegemonie bezeichnet werden. Diese drei Formen der hegemonialen Strategie werden wie folgt unterschieden:

- Die „*harte Hegemonie*“ wird verstanden als ein „auf Zwang basierendes Herrschaftssystem“. Sie wird subtil ausgeführt, d. h. der hegemoniale Staat verfolgt zwar in erster Linie seine eigenen Ziele, versucht dies aber dadurch zu verbergen, dass er „bis zu einem bestimmten Grad eine Interessengemeinschaft mit untergeordneten Staaten“ eingeht. Um seine Ziele durchzusetzen, wendet er Maßnahmen wie Sanktionen, Drohungen und politischen Druck gegenüber den Sekundärstaaten an. Die Sanktionen von harten Hegemonien sind überwiegend wirtschaftlicher Natur. Dies bewirkt eine Art von „Pseudolegitimation“, weil „untergeordnete Staaten ihr Verhalten ändern, ohne jedoch die vom Hegemon geforderten Werte zu verinnerlichen“.¹⁹⁴

¹⁹² Vgl. Simon Bulmer, a.a.O. (Fn. 78), S. 8.

¹⁹³ Vgl. Sandra Destradi, a.a.O. (Fn. 152), S. 913.

¹⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 918 – 919.

- Bei der „*mittleren Hegemonie*“ steht die „Bereitstellung materieller Vorteile und Belohnungen für untergeordnete Staaten“ im Mittelpunkt, entsprechend der hegemonialen Stabilitätstheorie. Auch werden bis zu einem gewissen Grad gemeinsame Normen und Werte geteilt. Der Hegemon geht auch seinen nationalen Interessen und eigenen Zielen nach, aber hebt gleichfalls die gemeinsamen Interessen und Ziele hervor. Er verzichtet auf den Einsatz von Drohungen und Sanktionen. Diese können „aber auch in Form einer institutionellen Machtverteilung erfolgen“. Diese Form der Hegemonie wird deshalb von den untergeordneten Staaten eher akzeptiert. Deshalb wird von einer „partiellen Legitimation“ gesprochen.¹⁹⁵
- Die Strategie der „*weichen Hegemonie*“ wird stark mit der Führung in Verbindung gebracht. Im Unterschied dazu „stehen jedoch die Ziele und Interessen des Hegemons immer noch im Vordergrund“. Der Hegemon muss keine Sanktionen, Anreize oder Manipulationen anwenden, um die normative Ausrichtung und Praxis der Sekundärstaaten zu verändern. Diese Strategie ist die einzige Form, die von untergeordneten Staaten eine „vollständige Legitimation erhalten kann“. ¹⁹⁶

Die Ausarbeitung des Konzepts der Hegemonie geht im Wesentlichen auf zwei Denkschulen zurück. Dabei wurde der Begriff der Hegemonie von keiner der beiden Schulen weder mit einer militärischen, noch materiellen oder wirtschaftlichen Vorherrschaft in Verbindung gebracht. Die erste sog. „kanadische Schule“ der Internationalen Beziehungen mit Vertretern wie Robert Cox und Stephen Gill vertreten die These, dass die „Hegemonialmacht imstande ist, die Bereiche der Ideen, der Kultur und kollektiven Vorstellungen von Leben zu dominieren und andere Länder und Menschen für ihre Auffassung zu gewinnen“. Die zweite Denkschule geht auf den „liberalen Institutionalismus“ zurück. Wichtigste Vertreter sind Robert Keohane und Charles Kindleberger, nach denen die „Hegemonialmacht Kollektivgüter (common goods) für die gesamte Völkergemeinschaft produzieren sollte“. ¹⁹⁷

Das erste Konzept erscheint aufgrund der sehr unterschiedlichen kulturellen Prägung und Sichtweisen in Europa als nicht umsetzbar. Auch die Konstruktion der

¹⁹⁵ Vgl. Sandra Destradi, a.a.O. (Fn.152), S. 919 – 920.

¹⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 920.

¹⁹⁷ Vgl. Mario Telò, Für eine verantwortliche deutsche Hegemonie in Europa, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte / Deutsche Ausgabe, 60. Jg. (2013), H. 9, S. 4.

europäischen Verträge, die alle Mitgliedstaaten in ihren Rechten als gleichberechtigt betrachtet, verstärkt die Annahme, dass - wenn überhaupt - ein einzelner Staat nach dem zweiten Konzept agieren könnte. Dass in den Leadership-Konzepten auch Machtfunktionen enthalten sind, wird an dem Konzept von James McGregor Burns deutlich, wie bereits in Kapitel 2.2 ausgeführt. Burns geht in seinem Konzept von einem machtvollen Akteur aus, der als Leader in Erscheinung tritt. Leadership-Kooperationen schließt er aus, da sich dann stets der ressourcenstärkere Akteur durchsetzen würde.

Die Frage nach einer hegemonialen Rolle Deutschlands stellte sich verstärkt nach der deutschen Wiedervereinigung und der „daraus resultierenden Neuordnung der Machtverhältnisse in der EU“. In der Forschungsliteratur wird vielfach dazu die These einer hegemonialen Führung Deutschlands in der Finanz- und Staatsschuldenkrise sowie in der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 aufgegriffen. Diese Studien hätten sich nach Müller und van Esch aber mehr auf den Teilbereich der „Theorie der hegemonialen Stabilität“ als auf die Führungstheorie an sich bezogen.¹⁹⁸

Deshalb soll im nachfolgenden Kapitel verstärkt auf das Konzept der hegemonialen Stabilität von Kindleberger eingegangen und überprüft werden, inwieweit ein solches Konzept für die Analyse europäischer Führungsstrukturen herangezogen werden kann.

2.4.2 Hegemoniale Stabilität

Im Bereich der Internationalen Beziehungen sind „Führung“ und „Hegemonie“ Begriffe, die noch oft synonym verwendet werden. Das wird zurückgeführt auf das Führungskonzept des Wirtschaftswissenschaftlers Charles P. Kindleberger. Dieses beinhaltet die Annahme, dass die „Stabilität der Weltwirtschaft [...] von der Existenz einer staatlich ausgeübten Form der Führung abhängig“ ist. Dem Kerngedanken dieses Konzepts, das auf „Konsens und Legitimität“ beruht, wurde jedoch in späteren wissenschaftlichen Arbeiten ein Hegemonieverständnis mit den Begriffen „Dominanz und Macht“ gegenübergestellt. Diese „hegemonialtheoretische Wende“ war für Kindleberger eine Fehlinterpretation. Auch wenn Kindleberger den Hegemoniebegriff

¹⁹⁸ Vgl. *Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, a.a.O. (Fn. 39), S. 6.

ablehnte, „da er keinen Raum für Verantwortung und gegenseitige Verpflichtung“ lassen würde, hat er die Möglichkeit, dass Länder die Funktion eines „leaders and hegemon“ gleichzeitig ausüben können, nicht ausgeschlossen.¹⁹⁹ In seinem Werk „Die Weltwirtschaftskrise“ zieht er zur damaligen Krise von 1929 folgendes Fazit:

„Es wird hier die Deutung vertreten, daß die Krise von 1929 so allgemein, so schwer, so anhaltend war, weil das internationale Wirtschaftssystem destabilisiert wurde durch die Unfähigkeit Englands und die Abgeneigtheit der USA, die Verantwortung für seine Stabilisierung [...] zu übernehmen. [...] Als jedes Land sich auf die Wahrnehmung seiner nationalen Privatinteressen beschränkte, ging das Gemeinwohl der Staatengemeinschaft in die Binsen und mit ihm die nationalen Belange aller.“²⁰⁰

Kindleberger kritisiert die USA dafür, dass sie die Führung der Weltwirtschaft damals nicht von England übernommen hätten, und kommt zu dem Schluss, dass eben diese nur funktionieren könne, wenn ein Land (Hegemon) für Stabilität Sorge. Deshalb sei es überhaupt erst zur verheerenden Weltwirtschaftskrise 1929 gekommen. Kindleberger betrachtete den Unterschied zwischen Hegemonie und Führung nicht nur semantisch, sondern in zwei unterschiedlichen Theorien.²⁰¹ Dazu gibt Siegfried Schieder folgende Einordnung wieder:

“Leadership theory builds upon the theory of public goods and focuses on the production of international stability. Hegemony theory seeks to explain patterns of international economic openness.“²⁰²

Kindleberger hat sein Führungskonzept mit der „Theorie der globalen öffentlichen Güter“ verbunden. Bei dieser Theorie werden vier Arten unterschieden: öffentliche Güter, private Güter, Clubgüter und Kollektivgüter. Er war der Meinung, dass sich ohne einen führungswilligen Staat eine Ordnung im internationalen System nicht aufrechterhalten lasse. Als negatives Beispiel führt er die Weltwirtschaftskrise von 1929 an, die nicht in dem Ausmaß erfolgt wäre, wenn ein starker Staat für die „Stabilisierung des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems“ gesorgt hätte. Für Staaten würde die Ausübung von Führung nicht nur eine politische Herausforderung bedeuten, sondern ihnen auch „eine Reihe öffentlicher Leistungen“ abverlangen. Dazu

¹⁹⁹ Vgl. *Charles Poor Kindleberger*, Hierarchy versus inertial cooperation, in: *International Organization*, 40. Jg. (1986), H. 4, S. 841 – 847, S. 845.

²⁰⁰ *Charles Poor Kindleberger*, Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939 in: ders., *Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert*, München 1973, S. 304.

²⁰¹ Vgl. *Charles Poor Kindleberger*, a.a.O. (Fn. 200), S. 20.

²⁰² *Siegfried Schieder / Rachel Folz / Simon Musekamp*, a.a.O. (Fn. 82), S. 10.

gehört für Kindleberger u. a. die Aufrechterhaltung eines möglichst offenen Marktes für Krisenprodukte und ein stabiles Wechselkurssystem.²⁰³

Der Politikwissenschaftler Hans Kundnani sieht in der Rolle der USA nach dem Zweiten Weltkrieg wiederum ein positives „Paradebeispiel für eine derartige Hegemonie“. Die USA räumten den Westeuropäern durch den Marshall-Plan Handelspräferenzen ein, nahmen eigene Defizite in Kauf und verfolgten das langfristige Ziel der Stabilität in Westeuropa.²⁰⁴ Die Stabilität wird dadurch erreicht, dass ein Hegemon Normen setzt und gleichzeitig für die Länder, welche in der Rangordnung weiter unten stehen, Anreize schafft. Den schwächeren Ländern soll somit die Möglichkeit gegeben werden, von äußeren Impulsen zu profitieren und so im System zu verbleiben.²⁰⁵ Oran R. Young stellt dazu fest, dass Kindleberger in seiner Hegemonietheorie zwar Dominanz und Führung unterscheidet, aber nicht ausreichend definieren würde, ob der Leader individuell oder kollektiv handelt.²⁰⁶

Ausgehend von dem Führungskonzept Kindlebergers hat Siegfried Schieder eine „konstruktivistische Sichtweise auf internationale politische Führung“ entwickelt, die er von Hegemonie unterscheidet. Für Schieder lässt sich darin eine „benevolente Idee von Führung“ erkennen, mit der in erster Linie die „Vorsorge für das öffentliche Gut Verantwortung“ und weniger die Ausbeutung der Gefolgschaft oder die „Beschaffung des privaten Gutes Prestige“ erreicht werden sollte. Die benevolenten Führungsmächte sind bereit, „bei der öffentlichen Güterbereitstellung einen überproportionalen Anteil der Kosten selbst zu tragen“. Dabei sind sie vor allem dem „Gemeinwohl der Staatengemeinschaft“ verpflichtet. Im Gegensatz dazu verfolgten Hegemonialmächte in erster Linie nationale Belange.²⁰⁷ Kindleberger behauptet, dass für Hegemonialmächte eine stabile Ordnung zwar interessant sei, aber nur solange sie davon den „größten oder alleinigen Nutzen“ hätten. Da sie über ausreichend materielle Machtressourcen verfügten, könnten sie die anderen Staaten dazu zwingen, die dazu

²⁰³ Vgl. Siegfried Schieder, a.a.O. (Fn. 83), S.59.

²⁰⁴ Vgl. Hans Kundnani, Ein deutsches Europa – oder chaotisches?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 52. Jg. (2015), S. 13.

²⁰⁵ Vgl. Hans Kundnani, The paradox of German power, London 2014, S. 108

²⁰⁶ Vgl. Oran R. Young, a.a.O. (Fn. 118), S. 286 – 287.

²⁰⁷ Vgl. Siegfried Schieder, a.a.O. (Fn. 83), S. 58.

„erforderlichen Kosten gänzlich selbst“ zu übernehmen, und die öffentlichen Güter seien letztendlich „Restprodukte“.²⁰⁸

Für Destradi ist allerdings der „vermeintlich wohlwollende Charakter der Hegemonie“ sowie die Darstellung, dass es das einzige Konzept sei, das im internationalen System Stabilität bieten könne, der Grund, warum es zu einer „konzeptionellen Verwirrung zwischen Hegemonie und Führung“ gekommen ist.²⁰⁹ Diesem Eindruck ist auch Robert Gilpin entgegengetreten, indem er die „Theorie von der Analyse der internationalen Wirtschaft auf die breitere Untersuchung in den internationalen Beziehungen“ übertragen hat. Durch den neorealistischen Ansatz Gilpins sei die „Hegemonie von ihrer wohlwollenden Haltung“ befreit und die Verbindung zu der Verfolgung nationaler Interessen hergestellt worden.²¹⁰ Destradi sieht darin den Beginn einer Debatte, in der die Begriffe Hegemonie und Führung klarer unterschieden worden seien.²¹¹

Die vorliegende Arbeit geht demnach begrifflich bei Führung und Hegemonie von zwei unterschiedlichen Konzepten aus, was nicht bedeutet, dass bei der Analyse politischer Führungsleistung in der EU im Ergebnis nicht auch eine hegemonielle Führung analysiert werden kann. Es ist theoretisch durchaus denkbar, dass in der EU politische Führung auch in Form einer hegemonialen Stabilität ausgeübt werden könnte und dies gleichzeitig den systemischen Voraussetzungen entsprechen würde. Allerdings müsste in diesem Fall ein einzelner Führungsstaat bereit und in der Lage dazu sein, „Normen und Anreize“ für 26 andere EU-Mitgliedstaaten mit Einsatz erheblicher eigener Machtressourcen anzubieten und gleichzeitig deren Akzeptanz und Legitimation für sein Handeln innehaben. In der Praxis ist dieser Ansatz aufgrund der heterogenen Interessen und des hohen Ressourcenaufwands eines Mitgliedstaates schwer vorstellbar, dass sowohl Leader, als auch Follower-Staaten in dieser Weise agieren.

²⁰⁸ Vgl. *Charles Poor Kindleberger*, a.a.O. (Fn. 200), S. 14.

²⁰⁹ Vgl. *Sandra Destradi*, a.a.O. (Fn. 152), S. 914.

²¹⁰ Vgl. *Robert Gilpin*, *War and change in world politics*, Cambridge 1981, S. 186 – 211.

²¹¹ Vgl. *Sandra Destradi*, a.a.O. (Fn. 152), S. 915.

2.5. Ansatz für ein Leadership-Modell für die EU

Nachdem die theoretischen und systemischen Ansätze und Voraussetzungen für ein Führungsmodell der EU dargestellt wurden, soll nunmehr ein Führungsmodell entsprechend der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit herangezogen werden. Der Forschungsstand zur politischen Führung in der EU hat aufgezeigt, dass es zwar zahlreiche Studien dazu gibt, diese aber kein explizites theoretisches Modell zur Analyse der politischen Führungsstrukturen enthält.

Bevor auf das konkrete Modell zur Prozessnachverfolgung von Magnus G. Schoeller eingegangen wird, soll auf Kernprobleme des Verfahrens im Bereich der europäischen Integrationsforschung hingewiesen werden. Frank Schimmelfennig weist für eine effiziente Prozessnachverfolgung auf drei Hauptprobleme der Methode hin: Erstens benötigt die „Rückverfolgung enorme Mengen an Informationen“ und bietet damit die Gefahr der „potentiellen Verschwendung von Ressourcen“. Zweitens sind die Standards für die Auswahl der Kausalprozessbeobachtungen relativ offen, wodurch auch valide Schlussfolgerungen formbar sind und damit eine gewisse Versuchung des „Storytellings“ besteht. Drittens weist die Prozessnachverfolgung eine hohe interne Validität auf, leidet jedoch unter einer „mangelnden Verallgemeinerbarkeit“ wegen fehlender externer Validität.²¹² Zudem gehen George und Bennett darauf ein, dass eine Prozessverfolgung nur dann eine „solide Grundlage“ liefere, wenn sie einen „ununterbrochenen Kausalpfad nachweisen kann“.²¹³ Dies verdeutlicht, dass die Kausalinterpretation in der empirischen Untersuchung mit Hilfe der Prozessverfolgung mit einigen Schwierigkeiten umgehen muss. Schimmelfennig schlägt deshalb für eine erhöhte Aussagekraft des Kausalmechanismus eine vergleichende Analyse mit der Untersuchung verschiedener Fälle vor, um die unterschiedlichen Auswirkungen auf den Kausalmechanismus bewerten zu können. Zudem sollte das „Process Tracing“ zur Vermeidung von „Storytelling“ eines bestimmten Handlungsablaufs theoriegeleitet sein, damit relevante Akteure und ihre

²¹² Vgl. Frank Schimmelfennig, a.a.O. (Fn. 7), S. 103.

²¹³ Vgl. Alexander L. George / Andrew Bennett, Case studies and theory development in the social sciences, Cambridge, Massachusetts 2007, S. 222.

Präferenzen identifiziert werden, die mit ihren „individuellen Handlungen kollektive Ergebnisse“ erzielen.²¹⁴

Mit der theoriegeleiteten empirischen Untersuchung von drei Fallstudien zu intergouvernementaler politischer Führungsleistung in der Sub-Ebene des Europäischen Rates bzw. des Ministerrates wird in der vorliegenden Arbeit versucht, den Anforderungen einer effizienten Prozessnachverfolgung Rechnung zu tragen.

Nachfolgend soll der Ansatz für ein Führungsmodell von Magnus G. Schoeller näher betrachtet werden. Schoeller entwickelt in seinem Aufsatz für das „European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies“ im Jahr 2015 einen sog. „Process-Tracing-Ansatz“ für die EU.²¹⁵ In einem späteren Aufsatz für das *European Public Journal* 2017²¹⁶ und in seiner Monographie im Jahr 2019 „Leadership in the Eurozone – the Role of Germany and EU Institutions“ erweitert Schoeller seine Untersuchung auf die Rolle Deutschlands während der gesamten Eurokrise.

Dies verdeutlicht bereits den Schwerpunkt des Konzeptes, welches von einem einzelnen Staat ausgeht, der als „Leader“ in Erscheinung tritt. Der Führungsansatz beinhaltet, dass für die empirische Untersuchung von Political Leadership in der EU zwei zentrale Analyseebenen unterschieden werden können: Das Angebot und die Durchsetzung von Leadership.

Damit Führung von einem Staat angeboten wird, muss eine Nachfrage bestehen und gleichzeitig ein Akteur bereit sein, Leadership anzubieten.²¹⁷ Nach Jonas Tallberg entsteht eine Nachfrage, wenn die Ergebnisse kollektiven Handelns auf der Makroebene unzureichend waren und somit die Status-Quo Kosten hoch sind.²¹⁸

Folglich steigt der Handlungsdruck auf die beteiligten Akteure, effektive Lösungen zu finden. Die „machtvollen“ Akteure müssen für ein Leadership-Angebot die Kosten für

²¹⁴ Vgl. *Frank Schimmelfennig*, a.a.O. (Fn. 7), S. 104 – 105.

²¹⁵ Vgl. *Magnus G. Schoeller*, Explaining Political Leadership: Germany's Role in Shaping the Fiscal Compact, in: *Global Policy*, 6. Jg. (2015), H. 3, S. 256 – 265, S. 256.

²¹⁶ Vgl. *Magnus G. Schoeller*, Providing political leadership? Three case studies on Germany's ambiguous role in the eurozone crisis, in: *Journal of European Public Policy*, 24. Jg. (2017), H. 1, S. 1 – 20.

²¹⁷ Vgl. Abbildung 2: *Magnus G. Schoeller*, Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019, S. 31.

²¹⁸ Vgl. *Jonas Tallberg*, The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation, in: *International Studies Quarterly*, 54. Jg. (2010), H. 1, S. 241 – 265.

die Bereitstellung analysieren und mit den Vorteilen einer Führungsübernahme abwägen. Wenn ein Mehrwert für den Leader („Leader’s surplus“) dadurch zu erwarten ist, wird Leadership mit dem Ziel, den „Status Quo“ mit einer eigenen Strategie zu verändern, bereitgestellt.²¹⁹ Die anderen Akteure (Nachfrager) bewerten den Führungsanspruch des potentiellen Leaders, wobei nicht alle diesem folgen müssen. Entscheidend ist, ob die „Gefolgschaft“ davon ausgeht, dass der Leader die Fähigkeit besitzt, die aufgetretenen Kooperationsprobleme zu lösen. Wenn mehrere Akteure Leadership anbieten, setzt sich der machtvollste Akteur unter den führenden Akteuren durch. Dessen Ausschluss aus weiteren Verhandlungsprozessen würde die höchsten Kosten für alle anderen Akteure verursachen, da seine Ressourcen dann wegfielen. Zudem erhöht der machtvollste Akteur die Chancen der gesamten Gruppe, das gemeinsame Ziel zu erreichen.

Wenn ein machtvoller Akteur bereit ist, Leadership anzubieten, versucht dieser, seine Machtressourcen so einzusetzen, dass seine Interessen möglichst stark Berücksichtigung finden. Als erstes Kriterium für die Durchsetzung von Leadership kann der Leader seine Machtressourcen in Verhandlungsstrategien übertragen.²²⁰ Die anderen Akteure müssen das „Leadership-Angebot“ dahingehend prüfen, ob sie ihre Rolle in der „Gefolgschaft“ und das Einbringen ihrer eigenen Ressourcen zu Gunsten des Leaders in eine bessere Position bringt. Im Schaubild (Abbildung 3) ist dieser Prozess als „antizipierte Reaktion“ beschrieben. Der Erfolg eines Leaders hängt demnach nicht nur von seinen eigenen Machtressourcen ab, sondern auch von der Unterstützung der „Gefolgschaft“ und den Verfahrensregeln in der Entscheidungsfindung. Trotz der Bedeutung der Unterstützer bleiben die Machtressourcen des Leaders im Verhältnis zur „Gefolgschaft“ entscheidend für die Durchsetzung von Leadership.

Ein weiteres Kriterium für die Durchsetzungsfähigkeit von Leadership ist die Verteilung von Präferenzen zwischen Leader und Gefolgschaft. Im besten Fall stimmen die Präferenzen des Leaders mit denen der „Follower“ überein. Ist dies nicht der Fall, liegt eine Heterogenität von Präferenzen vor oder im schlechtesten Fall

²¹⁹ Vgl. *Norman Frohlich / Joe A. Oppenheimer / Oran R. Young*, Political leadership and collective goods, Princeton, New Jersey 1971, S. 7.

²²⁰ Vgl. Abbildung 3: *Magnus G. Schoeller*, Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019, S. 38.

stimmen die Präferenzen nicht überein. Daraus folgt, dass bei Nicht-Übereinstimmung einzelne Akteure von ihren Standpunkten weichen müssen. Hier wägen die „Follower“ ab, ob die Kosten für ihre gewünschte Ziel mit oder ohne den Leader besser zu erreichen sind.²²¹

Der Leader kann mit Hilfe seiner Machtressourcen Zugeständnisse kompensieren (Kaldor-Hicks improvement), er kann Lösungen aushandeln, die alle Akteure in eine bessere Position bringt (Pareto improvement) oder er kann einzelne Akteure dazu bewegen, die Kosten zu akzeptieren. Je stärker die Präferenzen zwischen dem Leader und der Gefolgschaft divergieren, desto stärker muss der Leader seine Ressourcen einsetzen und desto schwerer wird es, die gewünschten „Outcomes“ zu erzielen.²²²

Als drittes Kriterium für erfolgreichen Leadership sind die institutionellen Rahmenbedingungen entscheidend.²²³ Die Entscheidungen können unter Zurückhaltung des Leaders, im Konsens und mit Beteiligung der Gefolgschaft oder in Konfrontation durch das Untersagen bestimmter Handlungen durch den Leader getroffen werden. Je nach Mehrheitsregel sind unterschiedliche Anforderungen der Zustimmung erforderlich. Je höher demnach institutionelle Hürden sind, desto schwächer ist die Durchsetzungsfähigkeit eines Leaders.

Hinsichtlich der Durchsetzung von Political Leadership lassen sich nach Schoeller abschließend drei Typen definieren: Ein sog. *Leadership-Vacuum*, in dem kein Staat bereit ist, eine Führungsrolle zu übernehmen. Schafft es der Leader, die gewünschten institutionellen Änderungen oder Veränderungen im Politikfeld durchzusetzen, wird dies als „*Successful Leadership*“ oder bei keiner Durchsetzungsfähigkeit als „*Leadership-Failure*“ bezeichnet.²²⁴ Das Modell zeigt Kriterien für die empirische Untersuchung von Political Leadership in Krisensituationen auf.

Die vorliegende Untersuchung geht jedoch davon aus, dass aufgrund der gestiegenen Heterogenität von Interessen, vor allem im Zuge der EU-Osterweiterung, für erfolgreichen europäischen Leadership breitere Führungskonstellationen notwendig

²²¹ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 216), S. 5.

²²² Vgl. ebenda, S. 6.

²²³ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 36 – 37.

²²⁴ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 216), S. 3

sind. Auch der Begriff der „Machtressourcen“ wird im Führungsansatz von Schoeller relativ abstrakt verwendet.

In Kapitel 3 sollen nachfolgend europäische Führungsstrukturen ausgehend vom deutsch-französischen Tandem in Verbindung mit weiteren Mitgliedstaaten untersucht werden. Am Ende von Kapitel 3 erfolgt schließlich die Konzeption eines Leadership-Modells für die EU.

3. Führungskooperationen in der Europäischen Union

Auch wenn mit dem Lissabon-Vertrag weitere Initiativ- und Mitentscheidungsrechte auf die europäische Ebene verlagert wurden, setzt sich die Europäische Union weiterhin aus souveränen Nationalstaaten zusammen, „die ihre Souveränität nur in begrenzten, vertraglich definierten Bereichen gemeinsam auf europäischer Ebene ausüben (Art. 4 EUV)“.²²⁵ Dabei ist das Multi-Level-Governance-System der EU dadurch gekennzeichnet, dass dessen Akteure unterschiedliche Interessen, Präferenzen und Machtressourcen besitzen. Für die Handlungsfähigkeit der EU ist deshalb umso mehr kollektive Führungsleistung gefordert.

In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche Mitgliedstaaten neben dem deutsch-französischen Tandem bislang eine Führungsrolle in der EU wahrgenommen haben bzw. aufgrund ihrer Ressourcen in der Lage wären, Leadership auszuüben. Es soll dabei geklärt werden, welche Formate sich neben dem dauerhaft etablierten deutsch-französischen Tandem für Führungsaufgaben in der EU eignen.

Das deutsch-französische Tandem nimmt aufgrund der bilateralen Sonderbeziehung eine maßgebliche Rolle im europäischen Integrationsprozess ein. Die deutsch-französischen Beziehungen werden durch den Élysée-Vertrag bestimmt, der die Grundlage für die gefestigten Strukturen darstellt. Mit Hilfe dieser Strukturen war es dem Tandem auch möglich, die einzelnen Integrationsschritte der EU voranzutreiben. Im Jahr 2019 wurde der Élysée-Vertrag durch den Vertrag von Aachen ergänzt, mit dem vor allem die Rolle von Frankreich und Deutschland in der Europäischen Union und die Verantwortung der beiden Staaten für die Beförderung des Integrationsprozesses betont wird. Deshalb geht es in Kapitel 3.1.1 zunächst um die Entwicklung und vertraglichen Grundlagen der deutsch-französischen Beziehungen. Aufgrund der fest verankerten Sonderbeziehung zwischen Deutschland und Frankreich wurde das theoretische Konzept des „Embedded Bilateralism“ entwickelt, auf das in Kapitel 3.1.2 näher eingegangen werden soll. Wie sich die deutsch-französische Führungsrolle im europäischen Integrationsprozess seit den 1970er Jahren entwickelt hat, soll in Kapitel 3.1.3 näher betrachtet werden. Mit dem

²²⁵ Vgl. Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 42), S. 11.

Maastricht-Vertrag im Jahr 1991 wurden als weitere Integrationsschritte die Währungsunion und die Osterweiterung eingeleitet. Dies stellte das deutsch-französische Tandem sowie die gesamte EU vor neue Herausforderungen. Deshalb wird in Kapitel 3.1.4 untersucht, wie das deutsch-französische Tandem auf die veränderte Situation reagiert hat und welche Führungskooperationen mit anderen Mitgliedstaaten eingegangen wurden.

Neben dem bilateralen Format des deutsch-französischen Tandems gibt es weitere Kooperationsformate, wie das im Jahr 1991 von Deutschland, Frankreich und Polen gegründete „Weimarer Dreieck“. Dies hatte zunächst die Aufgabe, die Aufnahme Polens in die NATO und den Eintritt in die EU zu begleiten und mit vorzubereiten. Nach der Osterweiterung galt Polen als das einzige neue osteuropäische Mitgliedsland, das über die entsprechenden Ressourcen für Führungsaufgaben verfügte. In Kapitel 3.2 sollen die Grundlagen und Strukturen der trilateralen Zusammenarbeit dargestellt werden, um dann die Weiterentwicklung des „Weimarer Dreiecks“ nach der Osterweiterung und mögliche europapolitische Funktionen des Kooperationsformats aufzuzeigen. Darüber hinaus soll auch das Verhältnis der drei Staaten untereinander, also die deutsch-polnischen sowie die polnisch-französischen Beziehungen, näher betrachtet werden.

Die Visegrád-Gruppe ist ein Kooperationsformat, das im gleichen Jahr wie das Weimarer Dreieck von zunächst drei Staaten Polen, Ungarn und Tschechoslowakei gegründet wurde. Nach der Spaltung des Landes gehörten ab dem Jahr 1993 mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik vier Länder (V 4) der Gruppe an. In Kapitel 3.3 soll zunächst auf die Entwicklung und die interne Organisation des Formats eingegangen werden. Des Weiteren gilt es, die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe näher zu betrachten, die teilweise durch erhebliche Unterschiede in der politischen Ausrichtung geprägt ist. Da die V 4-Gruppe einerseits in den europäischen Krisen als Vetospieler in Erscheinung getreten ist, aber andererseits auch eigene Vorschläge, u. a. für die Debatte um die Zukunft der EU, eingebracht hat, soll anschließend die europapolitische Rolle des Formats näher untersucht werden.

In Kapitel 3.4 geht es um die sog. minilateralen Formate der Mitgliedstaaten, die sich entweder aufgrund der geografischen und regionalen Verbundenheit und/oder themenbezogen gebildet haben. Hierbei ist besonders interessant, inwieweit die

jeweiligen Vertretungsstrukturen (Nord/Süd und Ost/-West) noch vorhanden sind. Dies betrifft auch die Leadership-Strukturen nach dem Brexit. Hier soll untersucht werden, inwieweit sich dadurch Änderungen in den Gruppenbildungen der Mitgliedstaaten untereinander ergeben haben. Anhand der Ergebnisse zu den möglichen Führungskonstellationen in der EU sowie der in Kapitel 2.5 dargestellten Führungskonzepte von Lübckemeier und Schoeller wird abschließend in Kapitel 3.5 ein eigenes Führungsmodell für die EU erstellt. Das Konzept soll dann in Form von zwei Schaubildern dargestellt und erläutert werden. Dies bildet die Grundlage für die empirische Untersuchung in Kapitel 4.

3.1. Das deutsch-französische Tandem

Um die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich zu charakterisieren, werden Begrifflichkeiten, wie „das deutsch-französische Tandem“ oder „der deutsch-französische Motor“ verwendet. Daran lässt sich eine besondere Qualität dieser Verbindung erkennen, die sich von den bilateralen Beziehungen mit anderen Staaten unterscheidet. Wie sich daraus eine Sonderbeziehung zwischen den beiden Staaten entwickeln konnte und in welchem Maße das deutsch-französische Tandem bislang gemeinsam Führung in der EU ausübte, wird nachfolgend untersucht.

Bei der Analyse von Sonderbeziehungen geht man von einer „staatszentrierten Sicht auf die internationale Politik“ aus. Der Begriff wird fast ausschließlich auf die Beziehungen zwischen zwei Staaten angewendet und damit als „Sonderfall bilateraler Beziehungen“ betrachtet. Diese bilateralen Sonderbeziehungen werden auch danach unterschieden, „ob sie eine symmetrische oder asymmetrische Form annehmen“. Das lässt sich vor allem an den „relativen Machtpotentialen der beiden Partner“ sowie an der „Bedeutung, die sie der Sonderbeziehung beimessen“, feststellen. Sonderbeziehungen werden in der Regel als positive Abgrenzung zu den normalen Beziehungen verstanden. Als Beispiel sind hier vor allem neben den britisch-amerikanischen die deutsch-französischen Beziehungen zu nennen. Sie können jedoch auch negativ ausgerichtet sein, wie z. B. zwischen den USA und der Sowjetunion im Ost-West-Konflikt. Aber zu den Sonderbeziehungen zählen auch die Verbindungen, in denen sich „Phasen der Konfrontation und der engen Zusammenarbeit mehrfach

abgewechselt haben“. Dazu gehören die deutsch-polnischen Beziehungen. Allen Formen von Sonderbeziehungen ist gemeinsam, dass ihnen, im Vergleich zu anderen Beziehungen, eine „hervorgehobene Bedeutung“ beigemessen wird. Deshalb können Akteure auch nur eine begrenzte Anzahl von Sonderbeziehungen aufrechterhalten, womit der partikulare und exklusive Charakter deutlich wird.²²⁶

3.1.1 Die Grundlagen des deutsch-französischen Bilateralismus

Die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich waren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst durch einen Aussöhnungsprozess und in der Folge durch den wirtschaftlichen Wiederaufstieg Deutschlands geprägt. Frankreich wollte in erster Linie die „Kontrolle und Einbindung des deutschen Machtpotentials“ erreichen. Auf deutscher Seite gab es die „Bereitschaft zur Selbsteinbindung in integrative Strukturen“, und nach 1949 waren für Deutschland vor allem der Statusgewinn und die Rückkehr in die internationale Gemeinschaft von Bedeutung. Darüber hinaus wurde aufgrund von zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen eine „solide Interessenbasis für Wirtschaftsakteure“ geschaffen, um „eine intensive wirtschaftliche und politische Kooperation auf Staatenebene zu unterstützen oder einzufordern“. ²²⁷ Die besonders intensiven Beziehungen Deutschlands und Frankreichs erklären sich aus der geografischen Nähe und der Bevölkerungsgröße sowie aus der Wirtschaftskraft, die sie gegenseitig zu den wichtigsten Handelspartnern werden ließen.²²⁸

Als gemeinsame Bestrebungen auf deutscher und französischer Seite galten von Beginn an die engen bilateralen Beziehungen und die Entwicklung der europäischen Integration. Der Plan des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950 stellt „eine wichtige Etappe der europäischen Integration und des deutsch-französischen Annäherungsprozesses“ dar. In den 1950er Jahren gelang es

²²⁶ Vgl. *Sebastian Harnisch / Klaus Brummer / Kai Oppermann* (Hrsg.), *Außenpolitik und internationale Ordnung. Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2015, S. 13 – 14.

²²⁷ Vgl. *Ulrich Krotz*, *Embedded Bilateralism. Die deutsch-französischen Sonderbeziehungen in Europa*, in: *Sebastian Harnisch / Klaus Brummer / Kai Oppermann* (Hrsg.), *Außenpolitik und internationale Ordnung. Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2015, S. 291 – 292.

²²⁸ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn.76), S. 6 – 9.

Bundeskanzler Konrad Adenauer, gute Beziehungen zu französischen Politikern aufzubauen, womit die Grundlagen für die deutsch-französische Kooperation gelegt wurden. Das zunächst schwierige Verhältnis zwischen Adenauer und dem französischen Staatspräsident Charles de Gaulle verbesserte sich bei einem Treffen im Juni 1960 in Rambouillet. Dort stellte de Gaulle im Rahmen der dortigen Gespräche seine Pläne für eine „politische Union Europas und eine deutsch-französische Achse“ vor. Auch die solidarische Unterstützung während der Berlin-Krise konsolidierte das Verhältnis zwischen den beiden Politikern. Am 19. September 1962 legte Staatspräsident de Gaulle ein Memorandum mit dem Vorschlag vor, „die Form der künftigen ‚organischen und regelmäßigen Kooperation‘ in einem Protokoll niederzulegen.“²²⁹ Für Adenauer war das eine Möglichkeit, um „den deutsch-französischen Bilateralismus als Kernstück in der deutschen Europa-Politik“ zu verankern. Mit dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag sollte in der Zusammenarbeit mit Paris ein europäisches Gegengewicht zu den transatlantischen Beziehungen aufgebaut werden. Er stellte „in der fast ausschließlich multilateral ausgerichteten deutschen Außenpolitik“ eine Besonderheit dar und ist mit keinem anderen bilateralen Vertrag vergleichbar.²³⁰

Élysée-Vertrag

In dem am 22. Januar 1963 verabschiedeten Élysée-Vertrag wurde u. a. auch die besondere Bedeutung der Beziehungen hinsichtlich der europäischen Integration hervorgehoben:

„[...] in der Erkenntnis, daß die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern einen unerläßlichen Schritt auf dem Wege zu dem vereinigten Europa bedeutet, welches das Ziel beider Völker ist. [...]“²³¹

Der Élysée-Vertrag gilt als ein „deutsch-französisches Arbeitsprogramm“; es wurden damit zentrale Fragen des bilateralen Verhältnisses fast zwanzig Jahre nach

²²⁹ Vgl. Ulrich Pfeil, Zur Bedeutung des Élysée-Vertrags, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 63. Jg. (2013), H.1-3, S. 3.

²³⁰ Vgl. Peter A. Zervakis / Sébastien Gossler, 40 Jahre Élysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 53. Jg. (2003), H.3-4, S. 2.

²³¹ Élysée-Vertrag, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963, S. 5.

dem Ende des Zweiten Weltkriegs geregelt.²³² Der Bereich der wirtschaftlichen Kooperation war zunächst nicht in dem Vertrag enthalten, wurde aber „stets im Rahmen der außenpolitischen Fragen diskutiert“. Ein Grund dafür war auch, dass in wirtschaftlichen Fragen die unterschiedlichen Grundpositionen beider Länder aufeinanderprallten.²³³ Der intensive Austausch und die strukturellen Unterschiede sowie der historische Hintergrund ließen auch Interessenkonflikte entstehen. Dieser fortwährende deutsch-französische Interessenkonflikt war für Konrad Adenauer und Charles de Gaulle der Grund, in dem Freundschaftsvertrag einen „permanenten Verhandlungsmechanismus“ vorzusehen. Die regelmäßig stattfindenden Treffen sollten, „in Phasen des fehlenden politischen Willens, gemeinsame Ziele zu definieren und auszugestalten, eine strukturierende Wirkung entfalten“ und für ein „besseres Verständnis der jeweiligen Positionen“ sorgen. Die seit 1963 regelmäßig stattfindenden Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der jeweiligen Minister stellen einen „institutionalisierten Politikprozess“ dar.²³⁴ Die Institutionen der deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit seit 1963 wurden von Krotz und Schild in einer Tabelle zusammengestellt.²³⁵

Dieser Prozess der „regelmäßigen Arbeitstreffen auf allen institutionellen Ebenen“ und damit auch gegenseitigen Verpflichtungen wurde anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Élysée-Vertrags am 22. Januar 1988 mit der Aufnahme von zwei zusätzlichen Protokollen ergänzt. Neben dem gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitsrat wurde der deutsch-französische Finanz- und Wirtschaftsrat eingesetzt, welcher vierteljährlich ein Treffen der Finanz- und Wirtschaftsminister sowie der Zentralbankpräsidenten vorsah.²³⁶ Zur Frage nach der „symbolischen Wirkung des Élysée-Vertrag“ hält Ulrich Pfeil fest, dass diese sich erst in den 1980er Jahren

²³² Vgl. *Bardo Fassbender*, Der deutsch-französische Élysée-Vertrag von 1963. Idee und Zukunft eines bilateralen Freundschaftsvertrages im Rahmen der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (DÖV)*, 66. Jg. (2013), H. 4, S. 125.

²³³ Vgl. *Ulrich Pfeil*, a.a.O. (Fn. 229), S. 5.

²³⁴ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 76), S. 9.

²³⁵ Vgl. Abbildung 4: Institutionen der deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit seit 1963 bis 2014 aus *Krotz, Ulrich / Schild, Joachim*, Embedded Bilateralism: Die deutsch-französischen Sonderbeziehungen in Europa, in: *Harnisch, Sebastian* (Hrsg.) Außenpolitik und internationale Ordnung, Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationale Beziehungen, Baden-Baden 2015, S. 291.

²³⁶ Vgl. *Peter A. Zervakis / Sébastien Gossler*, a.a.O. (Fn. 230), S. 3.

herausbildete. Sehr bedeutsam war dabei die Rede von François Mitterrand am 22. Januar 1983 vor dem Deutschen Bundestag.²³⁷

Aachener Vertrag

Als Ergänzung zu den vertraglichen Regelungen der bilateralen Beziehung wurde am 22. Januar 2019 der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch französische Zusammenarbeit und Integration“ in Aachen von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsident Emmanuel Macron unterzeichnet. Der Vertrag von Aachen ergänzt den Élysée-Vertrag vom 22. Januar 1963, der damit weiterhin seine volle Geltung behält.²³⁸ Nachfolgend sollen die Teile des Vertrages mit Bezug auf die Europäische Union erörtert werden.

In der Präambel wird die „enge Freundschaft zwischen Deutschland“ hervorgehoben, die für die Fortentwicklung der Europäischen Union „entscheidend gewesen ist und ein unverzichtbares Element bleibt“. Diese Zusammenarbeit in der Europapolitik soll verstärkt werden mit dem Ziel, „die Einheit, die Leistungsfähigkeit und den Zusammenhalt Europas zu fördern“. Dabei soll sie „zugleich allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ offengehalten werden.²³⁹

Stefan Seidendorf führt dazu aus, dass der neue Vertrag sich vor allem „auf die Rolle Frankreichs und Deutschlands in der Europäischen Union“ beziehe und betont die „Verantwortung, die diese beiden Staaten für den Integrationsprozess übernehmen“.²⁴⁰ Der Aachener Vertrag verdeutliche in seiner gesamten Positionierung und Ausrichtung „den bilateralen ‚Führungs‘- und damit Machtanspruch der beiden Staaten in Europa“. Er sei „auf eine geeinte, leistungsfähige, souveräne und starke Europäische Union“ ausgerichtet.²⁴¹

Nach der Analyse von Jörg Ukrow sei bereits im Aufbau des Vertrages „die besondere Bedeutung“ erkennbar, die die „beiden Vertragsparteien der europäischen Ausrichtung

²³⁷ Vgl. Ulrich Pfeil, a.a.O. (Fn. 229), S. 8.

²³⁸ Vgl. Aachener Vertrag, Artikel 27, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik am 22. Januar 2019, S. 13.

²³⁹ Vgl. Aachener Vertrag, Präambel, S. 2 – 3.

²⁴⁰ Vgl. Stefan Seidendorf, Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: *Integration*, 42. Jg. (2019), H. 3, S. 187 – 204, S. 187.

²⁴¹ Vgl. ebenda, S. 197.

ihrer sämtlichen bilateralen Beziehungen zumessen“. Bereits in der Präambel und in Kapitel 1 des Vertrages wird die „herausgehobene Stellung europäischer Angelegenheiten“ betont und in den weiteren Kapiteln „zahlreiche Schwerpunkte“ daraus abgeleitet.²⁴²

In der Präambel des Vertrages wird gleichfalls ein „Bekenntnis zu den Gründungsprinzipien, Rechten, Freiheiten und Werten der Europäischen Union“ abgegeben. Dadurch soll die „Rechtstaatlichkeit in der gesamten Europäischen Union gewahrt und über sie hinaus gefördert“ werden. Es soll auf eine „soziale und wirtschaftliche Aufwärtskonvergenz“ in der EU sowie eine Stärkung der gegenseitigen Solidarität „im Einklang mit den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte“ hingearbeitet werden. Auch die jahrzehntelange Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und der französischen Nationalversammlung wird mit einem Parlamentsabkommen gestärkt.²⁴³ Der Vertrag ist damit eindeutig auf die weitere Ausgestaltung und Entwicklung der EU ausgerichtet, die auf den gemeinsam entwickelten Grundsätzen, einschließlich des Rechtsstaatsprinzips, basiert.²⁴⁴

In Kapitel 1 „Europäische Angelegenheiten“ werden als Schwerpunkte der Zusammenarbeit in der Europapolitik eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, eine „Stärkung und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ sowie die „Vollendung des Binnenmarkts“ aufgeführt. Hinsichtlich der bilateralen Zusammenarbeit wird zudem vereinbart, dass „vor großen europäischen Treffen regelmäßig Konsultationen auf allen Ebenen“ abgehalten werden sollen, um so „gemeinsame Standpunkte herzustellen“. ²⁴⁵ Damit wurden die regelmäßigen bilateralen Arbeitstreffen, wie bereits oben ausgeführt, vertraglich festgelegt. Im Europa-Kapitel ist der „Schwerpunkt auf bilaterale Absprachen zur Stärkung der Entscheidungsfähigkeit“ gelegt worden. Dies betrifft vor allem den „Europäischen Rat und den Rat der EU“. ²⁴⁶

²⁴² Vgl. Jörg Ukrow, *Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“*, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 22. Jg. (2019), H. 1, S. 3 – 60, S. 7.

²⁴³ Vgl. Aachener Vertrag, Präambel, S. 3 – 4.

²⁴⁴ Vgl. Stefan Seidendorf, a.a.O. (Fn. 240), S. 197 – 198.

²⁴⁵ Vgl. Aachener Vertrag, Artikel 1 und 2, S. 4.

²⁴⁶ Vgl. Stefan Seidendorf, *Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag*, S. 198.

Besonders hervorzuheben sind darüber hinaus Kapitel 2 und Kapitel 5 des Vertrages, die ebenfalls einen expliziten Bezug auf die EU aufweisen. In Kapitel 2 „Frieden, Sicherheit und Entwicklung“ wird u. a. für den Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik eine vertiefte Zusammenarbeit vereinbart. Gegenseitige Konsultationen und Absprachen sollen mit dem Ziel stattfinden, „gemeinsame Standpunkte bei allen wichtigen Entscheidungen festzulegen“, welche für ihre gemeinsamen Interessen von Belang sind.²⁴⁷ Im Vergleich zum Élysée-Vertrag stellt dies eine „weitreichendere Formulierung“ dar, denn im alten Vertrag wird festgelegt:

„Die beiden Regierungen konsultieren sich vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse, um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen.“²⁴⁸

Auch im Bereich der Verteidigung verpflichten sich beide Staaten, „Europas Leistungsfähigkeit, Kohärenz und Glaubwürdigkeit im militärischen Bereich“ weiterzuentwickeln und hierdurch die Handlungsfähigkeit von Europa zu stärken. Die Stärkung betrifft damit sowohl die EU als auch die NATO. Eine noch weitreichendere Verpflichtung gehen die beiden Staaten hinsichtlich der „Zusammenarbeit ihrer Streitkräfte mit Blick auf eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Einsätze“ ein. Für diese beiderseitigen Verpflichtungen wird der „Deutsch-Französische(n) Verteidigungs- und Sicherheitsrat als politisches Steuerungsorgan“ eingerichtet.²⁴⁹ Damit soll der seit 1988 bestehende Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat erneuert und als politisches Steuerungsorgan verstärkt werden.

In Kapitel 5 „Nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten“ hat vor allem der Abschnitt „Wirtschaft und Währung“ eine europäische Dimension. So wird u. a. eine vertiefte Integration der Volkswirtschaften beider Staaten „hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln“ vorgesehen. Gleichzeitig soll ein „deutsch-französischer Rat der Wirtschaftsexperten“ eingerichtet werden, der sich aus zehn unabhängigen Wirtschaftsexperten zusammensetzt und wirtschaftspolitische Empfehlungen abgeben soll.²⁵⁰ Neben dem neu geschaffenen „Rat der Wirtschaftsexperten“ ist mit dem bereits bestehenden deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrat ein „Steuerungs- und

²⁴⁷ Vgl. Aachener Vertrag, Artikel 3, S. 5.

²⁴⁸ Élysée-Vertrag, Artikel II. A., S. 5.

²⁴⁹ Vgl. Aachener Vertrag, Artikel 4, S. 5 – 6.

²⁵⁰ Vgl. Aachener Vertrag, Artikel 20, S. 13.

Entscheidungsgremium“ eingesetzt worden, das auf die „Harmonisierung von Regeln und wirtschaftspolitischen Maßnahmen hinarbeiten“ soll. Seidendorf stellt dazu fest, dass damit ein „ähnlich pragmatisches und realistisches Bekenntnis zur Weiterentwicklung bestehender Strukturen und Tendenzen wie im Sicherheits- und Verteidigungsrat“ erkennbar sei.²⁵¹

Jedoch wird der Aachener Vertrag auch kritisch betrachtet. Für Reiner Marcowitz ist die Bedeutung des Vertrages vor dem Hintergrund, dass das deutsch-französische Verhältnis nach der Machtübernahme des französischen Präsidenten Macron nicht die erwartete Wiederbelebung erfahren hatte und die vorhandenen strukturell-politischen Unterschiede zunächst noch deutlicher wurden, „noch völlig offen“. Und er wirft dazu die Frage auf, ob es sich „hierbei nicht um eine reine Symbolpolitik“ handle.²⁵² Mit dem Vertrag von Aachen ist laut Hans Stark erreicht worden, Unstimmigkeiten im Bereich der Verteidigung, der Finanz- und Wirtschaftspolitik oder in den Beziehungen zu Russland zwischen beiden Ländern „geschickt zu kaschieren“.²⁵³

Andererseits haben Deutschland und Frankreich mit dem Aachener Vertrag erneut deutlich gemacht, dass sie mit ihrer „Motorfunktion“ und „Vorreiterrolle“ die „anderen EU-Staaten anregen wollen, den weiteren Integrationsprozess mitzugestalten“.²⁵⁴ Aus polnischer Sicht wird der „Hauptwert des Vertrages“ in der Entschlossenheit der größten Mitgliedstaaten gesehen, „die europäische Integration vor ‚nationalistischen und euroskeptischen Bewegungen‘ zu verteidigen“.²⁵⁵

Im Aachener Vertrag ist zudem auch das Bekenntnis enthalten, dass einzelne Staatengruppen mit der Integration voranschreiten können und es den anderen Mitgliedstaaten offensteht, sich dem Integrationsprozess zu einem späteren Zeitpunkt anzuschließen.

²⁵¹ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 240), S. 202.

²⁵² Vgl. *Reiner Marcowitz*, Am Scheideweg? Die deutsch-französischen Beziehungen seit der Wiedervereinigung., in: *Corine Defrance / Ulrich Pfeil* (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn 2021, S. 78–79.

²⁵³ Vgl. *Hans Stark*, Le traité d'Aix-la-Chapelle: promesse de convergence pour couple divisé, in: *Politique étrangère*, 84. Jg. (2019), S. 75 – 86, S. 75.

²⁵⁴ Vgl. *Julien Thorel*, „Der Aachener Vertrag vom 22. Januar 2019. Nur ein symbolischer Akt oder auch politisch bedeutend?“, in: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cep_Adhoc_Aachener_Vertrag/cepAdhoc_Aachener_Vertrag.pdf (Abruf am 18. Februar 2022).

²⁵⁵ Vgl. *Ryszarda Formusiewicz*, Im Westen was Neues? Der deutsch-französische Vertrag von Aachen aus polnischer Perspektive, in: *Frankreich Jahrbuch 2019*, Wiesbaden 2020, S. 59 – 68, S. 60.

3.1.2 Das Konzept „Embedded Bilateralism“

Die entscheidende Beeinflussung des europäischen Integrationsprozesses war nur möglich durch eine „gemeinsame koordinierte politische Führung“ der beiden Staaten.²⁵⁶ Dieser besondere Charakter der deutsch-französischen Beziehungen wird in dem theoretischen Konzept des „Embedded Bilateralism“ betont, das von Ulrich Krotz und Joachim Schild entwickelt wurde. Das Konzept umfasst die „Verflechtung einer institutionalisierten und normativ begründeten“ bilateralen Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich und der „multilateralen europäischen Politik“. Damit ist eine solche „bilaterale Beziehung nicht nur für die Außenpolitik beider Staaten von strategischer Bedeutung“, sondern stellt gleichzeitig die wichtigste zwischenstaatliche Verbindung im institutionalisierten Kontext der EU dar.²⁵⁷

Die Zusammenarbeit beider Länder ist geprägt durch eine „dichtes Geflecht von Institutionen der Regierungskooperation“: dem Konzept des „regularized intergovernmentalism“. Neben der außerordentlichen „Dichte der Institutionalisierung von Regierungsbeziehungen“ verweist der Begriff auch auf die „tiefe Einbettung und Verankerung von Kooperationsnormen“. Dies gilt nicht nur für die politische, sondern auch für die zivilgesellschaftliche Ebene. Aufgrund der formalisierten Treffen werden die beiden Regierungen zu „regelmäßigen Bestandsaufnahmen“ aufgefordert. Die Treffen werden häufig zur „Verkündung neuer bilateraler Initiativen“ genutzt, woraus sich „bilaterale Agenden in einzelnen Politikfeldern“ ergeben können. Dazu gibt es u. a. fortlaufende Dokumentationen über gemeinsame Erklärungen der Ministerräte.²⁵⁸

Es kann als ein Charakteristikum der deutsch-französischen Sonderbeziehungen gesehen werden, dass die verantwortlichen Politiker beider Länder ein „gemeinsames Grundverständnis der Rolle und Funktion“ für die Entwicklung der europäischen Integration und Politik haben. Dies umfasst auch das Selbstverständnis, als „Motoren“ für die europäische Integration zu wirken und damit als „deutsch-französische

²⁵⁶ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 240), S. 189.

²⁵⁷ Vgl. *Ulrich Krotz / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 60), S. 8 – 9.

²⁵⁸ Vgl. *Ulrich Krotz*, a.a.O. (Fn. 227), S. 294 – 295.

Verantwortungsgemeinschaft für das Gelingen des Integrationsprojektes“ bereit zu stehen. Mit dieser Bereitschaft wird auch die „Übernahme von besonderer Verantwortung bei der Suche nach europäischen Kompromissen, insbesondere in schwierigen, krisenhaften oder entscheidenden Phasen europäischer Politik“ verbunden.²⁵⁹ Daraus ergibt sich nach Stefan Seidendorf eine besondere Führungsrolle:

„Die deutsch-französische Führungsrolle als Motor der Europäischen Integration wird unter zwei Bedingungen von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert: Erstens müssen Frankreich und Deutschland einen Kompromiss vorschlagen, den sie aus sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen entwickelt haben [...] Zweitens müssen sich Deutschland und Frankreich glaubwürdig an den eigenen Kompromiss halten.“²⁶⁰

Der Embedded Bilateralism ist ein „Element von Integration im Sinne einer Verdichtung von Staatenbeziehungen jenseits der Brüsseler Ebene“ in einem sog. Subsystem innerhalb der EU, welches „selbst ein konstitutiver Bestandteil europäischer Integration“ ist.²⁶¹ Nach Helen Wallace verändern sich damit auch die Verhandlungsprozesse innerhalb der EU, wenn eine „bilaterale Koalition zu einem dauerhaften und vorhersehbaren Merkmal“ wird.²⁶²

Dabei geht dieser Kompromissuche auf europäischer Ebene nicht immer eine Interessenübereinstimmung der beiden Länder voraus. Die Unterschiede von Deutschland und Frankreich waren vor allem in der Tradition und Ausrichtung in der Außenpolitik, dem wirtschaftspolitischen Handeln, bedingt durch verschiedene Wirtschaftssysteme und Wachstumsmodelle, und der politischen Kultur gegeben. Dieser Umstand äußert sich in „langfristig stabilen Präferenzunterschieden auf Kernfeldern europäischer Politik“, so u. a. in Fragen der Liberalisierung und Regulierung des europäischen Binnenmarktes, in außen- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten sowie in „Kernfragen der Gestaltung des gemeinsamen Euro-Währungsraums“.²⁶³

²⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 299.

²⁶⁰ Stefan Seidendorf, a.a.O. (Fn. 76), S. 12.

²⁶¹ Vgl. Ulrich Krotz, a.a.O. (Fn. 227), S. 300.

²⁶² Vgl. Helen Wallace, Bilateral, Trilateral and Multilateral Negotiations in the European Community, in: Roger Morgan / Nicholas Bayne (Hrsg.), Partners and rivals in Western Europe. Britain, France and Germany, Aldershot 1986, S. 156.

²⁶³ Vgl. Joachim Schild, Stockender, aber unverzichtbarer Motor. Deutsch-französische Beziehungen im EU-Rahmen, in: Corine Defrance / Ulrich Pfeil (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn 2021, S. 84 – 85.

Von daher beruht der deutsch-französische Motor insbesondere auf der „Fähigkeit der Exekutiven auf beiden Seiten, mittels geduldiger Kompromissuche zu gemeinsamen Positionen zu gelangen“. Das wird vor allem dadurch ermöglicht, weil der deutsch-französischen Sonderbeziehung von beiden Seiten eine „zentrale Bedeutung“ beigemessen wird. Die dann erreichten bilateralen Kompromisse können zu multilateralen Ergebnissen auf EU-Ebene führen, wenn sich andere Mitgliedsländer bzw. Staatengruppen mit ihren „Präferenzen von einer der beiden Seiten vertreten“ sehen.²⁶⁴ Um die Akzeptanz der anderen EU-Mitgliedstaaten zu erhalten, sollte die Kompromissfindung ein „möglichst breites Spektrum an Positionen innerhalb des Europäischen Rates oder des Rates der EU“ beinhalten.²⁶⁵ Joachim Schild und Christian Lequesne beschreiben in dem Zusammenhang die Funktionslogik des deutsch-französischen Leadership wie folgt:

„À côté de la logique du compromis par procuration, un autre type de leadership franco-allemand s'est manifesté au cours de l'histoire de la construction européenne dans des situations où un compromis à l'échelle de l'Union fut impossible à atteindre. Il s'agit du cas de figure où les deux pays ont, à plusieurs reprises, œuvré d'un commun accord pour la mise sur pied de sous-groupes d'États membres partageant les mêmes objectifs.“²⁶⁶

Neben der Aushandlung sog. Stellvertreterkompromisse hat das deutsch-französische Tandem zur Ausübung von Leadership bei schwierigen Verhandlungen auf EU-Ebene auch immer wieder gezielte Koalitionsbildung mit einzelnen oder Gruppen von Mitgliedstaaten angeboten.

Wichtig ist zudem für die Akzeptanz des deutsch-französischen Kompromissvorschlags, dass dessen Einhaltung durch die beiden Staaten im Zweifel auch gewährleistet wird. Dafür wurde im Rahmen des Integrationsprozesses die „supranationale Kontrolle durch neutrale Instanzen“ eingerichtet. Dadurch wird die Einhaltung von Regeln und Normen von der Europäischen Kommission und dem Gerichtshof der EU „für alle Mitgliedstaaten verbindlich“ gewährleistet. Dabei kann Führung durch das deutsch-französische Tandem „zunächst im Rahmen begrenzter multilateraler Abkommen“ zum Ausdruck kommen, welche dann zunächst von einer

²⁶⁴ Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 263), S. 85.

²⁶⁵ Vgl. Stefan Seidendorf, a.a.O. (Fn. 76), S. 193.

²⁶⁶ Christian Lequesne / Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 176), S. 35.

„Teilgruppe der Mitgliedstaaten“ umgesetzt und später Teil des „Acquis communautaire werden“ können.²⁶⁷

Nach Krotz und Schild sind „eingebettete bilaterale Beziehungen“ bislang „unzureichend erforscht und thematisiert“. Dabei scheinen die deutsch-französischen Beziehungen in Europa für das „ordnungsgemäße Funktionieren und die Widerstandsfähigkeit internationaler Regime, zwischenstaatlicher Organisationen oder regionaler politischer Systeme unverzichtbar zu sein.“²⁶⁸

3.1.3 Die deutsch-französische Führungsrolle im Integrationsprozess

Die Bedeutung der bilateralen Zusammenarbeit für die europäische Integration soll nachfolgend untersucht werden. Dafür sind die zentralen Etappen der institutionellen Fortentwicklung seit Beginn der 1970er Jahre sowie die Änderungen der vertragsrechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft aufzuzeigen, die maßgeblich die Höhepunkte der gemeinsamen Gestaltungsfähigkeit des Tandems bildeten. Durch die enge Zusammenarbeit von Bundeskanzler Helmut Schmidt und Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing konnten in den sieben Jahren ihrer gemeinsamen Amtszeit ab dem Jahr 1974 viele europapolitische Impulse gesetzt werden.²⁶⁹ Die beiden Regierungschefs erkannten eindeutig die neuen Herausforderungen und zogen daraus die notwendigen politischen Konsequenzen. Als gemeinsame politische Initiativen wurden u. a. bestimmt: Die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1979, eine intensive Koordinierung der Wirtschaftspolitik zur Überwindung von Krisen sowie Gipfeltreffen der führenden Industriestaaten.²⁷⁰ Darüber hinaus setzten sich Schmidt und Giscard d'Estaing für eine institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft ein, so z. B. durch die „Einrichtung des Europäischen Rates der Staats- und

²⁶⁷ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 240), S. 193.

²⁶⁸ Vgl. *Ulrich Krotz / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 60), S. 9.

²⁶⁹ Vgl. *Daniela Schwarzer*, Die deutsch-französischen Beziehungen, in: *Adolf Kimmel / Henrik Uterwedde* (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn 2012, S. 357.

²⁷⁰ Vgl. *Henrik Uterwedde*, Unbequeme Partner, ungewisse Zukunft? Deutschland, Frankreich und Europa, in: *Henrik Uterwedde* (Hrsg.), Frankreich Jahrbuch 2014, Wiesbaden 2015, S. 113.

Regierungschefs und die Direktwahl des Europäischen Parlaments“. William E. Paterson führt dazu aus:

“The leadership model provided by Giscard and Schmidt thus possessed a necessary contingent element relying as it did for much of its influence on the unlikely coincidence of the simultaneous brilliance of the governmental leaders of France and Germany. Over a longer term, however, the creation of the European Council as a forum for the exercise of leadership was to be of enormous significance.”²⁷¹

Mit der fortschreitenden europäischen Integration erhöhte sich auch die Häufigkeit der bilateralen Treffen.²⁷² In dieser Zeit begann das, was seitdem als „deutsch-französischer Motor der europäischen Integration“ bezeichnet wurde. Dadurch wurde auch bewirkt, dass die intensive politische Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration die Phase der deutsch-französischen Aussöhnung und Verständigung allmählich überlagerte.²⁷³ Im Wirtschaftsbereich entwickelten sich die von Helmut Schmidt und Giscard d’Estaing entscheidend geförderten europäischen Integrationsdynamiken, die „die Vollendung des Binnenmarktes und wenige Jahre später die Gründung einer europäischen Währungsunion“ ermöglichten. Jedoch erst zum Ende der 1980er Jahre sollten diese Ideen mit François Mitterrand und Helmut Kohl „politische Durchschlagskraft“ erhalten.²⁷⁴ Neben der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion regten die beiden Staats- und Regierungschefs im April 1990 an, „auch über die Bildung einer Europäischen Politischen Union zu verhandeln“.²⁷⁵

Bei den anschließenden Vertragsreformverhandlungen, die zum Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 führten, wird Deutschland und Frankreich als Kernstaaten der Europäischen Union eine herausragende Rolle zugeschrieben. Joachim Schild führt dazu aus, dass der gesamte Verhandlungsprozess zum Maastricht-Vertrag, beginnend bei der Agenda-Setting-Phase bis zu den abschließenden Gipfelvehandlungen, als „historischer Höhepunkt deutsch-französischer Gestaltungsmacht“ betrachtet wird; dies einerseits hinsichtlich der institutionellen Fortentwicklung der EU als auch in

²⁷¹ William E. Paterson, Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect, in: Jack Ernest Shalom Hayward (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 101.

²⁷² Vgl. Daniela Schwarzer, a.a.O. (Fn. 269), S. 357.

²⁷³ Vgl. Henrik Uterwedde, a.a.O. (Fn. 270), S. 113.

²⁷⁴ Vgl. Daniela Schwarzer, a.a.O. (Fn. 269), S. 358.

²⁷⁵ Vgl. Reiner Marcowitz, a.a.O. (Fn. 252), S. 71.

Bezug auf ihre „Kern-Policies“, hier insbesondere die Entscheidungen zur Währungsunion.²⁷⁶

Dem Vertrag von Maastricht folgte eine schwierige Ratifizierungsphase in mehreren Ländern. Die Vorbehalte vor einer zunehmenden Zentralisierung von Macht auf die supranationalen Institutionen in Brüssel waren vor allem in Dänemark besonders groß. Dort scheiterte die Ratifizierung an einem Referendum im ersten Anlauf und konnte erst durch die Zusicherung von „Opt-Outs“, wie dem Ausschluss aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) oder Ausnahmeregelungen für den Schengen-Raum, im November 1993 gesichert werden.²⁷⁷ Kontroverse öffentliche Diskussionen gab es auch in Großbritannien, Frankreich und ebenfalls in Deutschland, wo der Vertrag vom Verfassungsgericht verändert wurde. Insgesamt dauerte der Prozess der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages 21 Monate, was den bis dahin geltenden „permissive consensus“ in der EU, der zuvor den Integrationsprozess über vier Jahrzehnte geprägt hatte, zunehmend in Frage stellte. Hooghe und Marks merken dazu an:

„This inside-orientated euroscepticism eroded the permissive consensus and transformed it towards an increasingly ‚constraining‘ dissensus, under which national governments face close scrutiny of their EU-Level bargains as voters expect efficient results.“²⁷⁸

Die nationalen Regierungen standen bei den Verhandlungen auf EU-Ebene verstärkt in der öffentlichen Wahrnehmung, woraus sich ein „constraining dissensus“ entwickelte. In vielen Mitgliedstaaten wurde eine Diskussion ausgelöst, ob die beschlossenen weitreichenden Integrationsschritte die nationalen Souveränitätsrechte noch ausreichend nach den Regeln der Subsidiarität gewährleisten würden. Wilhelm Knelangen stellt dazu fest, der Maastricht-Vertrag bedeute in der Geschichte der europäischen Integration eine Zäsur. Zum einen sei der Wille der Mitgliedstaaten deutlich geworden, den Einigungsprozess durch eine politische Union zu festigen. Andererseits sei dieses „Maastrichter Integrationsmodell bei weiten Teilen der

²⁷⁶ Vgl. *Joachim Schild*, Ohne Frankreich ist alles nichts. Frankreich als Partner der Zivilmacht Bundesrepublik, in: *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung*, Baden-Baden 2014, S. 174 – 198, S. 180.

²⁷⁷ Vgl. *Christian Schweiger*, The EU's unstable leadership constellation: From bipolarity to variable geometry and German part-time hegemony, in: *ECPR General Conference-Paper*, Prag 2016, S. 1 – 2.

²⁷⁸ *Liesbet Hooghe / Gary Marks*, A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, S. 9.

Bevölkerung auf Skepsis und Zweifel“ gestoßen. Danach habe es mehrfach Ablehnungen für die Ratifikation von Vertragsreformen gegeben.²⁷⁹

Dem deutsch-französischen Tandem war vor allem in der Post-Maastricht-Phase eine „sinkende Gestaltungsmacht“ attestiert worden. Nach dem „gemeinsamen Kraftakt“ des Verhandlungsprozesses zum Maastrichter Vertrag vollzog sich ein „Wandel von einer proaktiv gestaltenden Rolle im europäischen Integrationsprozess hin zum gemeinsamen Agieren als defensive Koalition der Besitzstandwahrer und Verteidiger nationaler Autonomiespielräume“.²⁸⁰

Die Notwendigkeit neuer Führungsstrukturen blieb somit weiterhin bestehen und verstärkte sich nochmals gravierend durch die bevorstehende Osterweiterung. Das deutsch-französische Tandem war in dieser Frage zuvor ebenfalls unterschiedlicher Auffassung gewesen. Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac hatte mehrfach betont, dass es für eine Vertiefung der politischen Integration zuerst eine substantielle Reform der institutionellen Rahmenbedingungen brauche, bevor die EU eine so große Zahl neuer Mitgliedstaaten aufnehmen könne.²⁸¹

Die alten Prozesse der kollektiven Entscheidungsfindung erschienen nicht mehr zeitgemäß, und da weitere Beitrittsländer folgen sollten, brauchte es neue Konzepte für weitere Integrationsschritte. Die zunehmende Erweiterung der EU machte einen grundsätzlichen Wandel ihrer Führungskonstellation notwendig. Bereits Mitte der 1990er Jahre, als die vierte Erweiterung die EU auf 15 Mitgliedstaaten vergrößerte, wurde es offensichtlich, dass mit dem neuen Ausmaß von unterschiedlichen nationalen Interessen nicht länger akzeptiert werden würde, dass das traditionelle deutsch-französische Tandem in Paris und Berlin die politische Agenda bestimmt.²⁸²

Das Scheitern des deutsch-französischen Tandems beim Versuch, die Agenda für den EU-Gipfel von Nizza 2001 vorzubereiten, zeigte dann endgültig auf, dass das klassische Leadership-Format an Macht verloren hatte. Christian Schweiger stellt dazu fest, dass die sog. variable Geometrie zum „neuen Führungsmuster in der EU“ wurde,

²⁷⁹ Vgl. *Wilhelm Knelangen*, Euroskepsis? Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg. (2012), H. 4, S. 32.

²⁸⁰ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 276), S. 10.

²⁸¹ Vgl. *Ben Soetendorp*, *Foreign policy in the European Union. History, theory & practice*, Hoboken 2014, S. 126.

²⁸² Vgl. *Christian Schweiger*, a.a.O. (Fn. 277), S. 1.

in der die Mitgliedstaaten „zeitlich begrenzte, themenbezogene“ Koalitionen bildeten.²⁸³

3.1.4 Leadership-Kooperationen des Tandems

Um das Potential von Leadership-Kooperationen des deutsch-französischen Tandems mit anderen Mitgliedsländern aufzuzeigen, soll zunächst untersucht werden, welche Kooperationen im Laufe des Integrationsprozesses bereits existierten.

Ende der 1990er Jahre schien vor allem Großbritannien unter Premierminister Tony Blair gewillt zu sein, ein neues Leadership-Dreieck mit Deutschland und Frankreich zu bilden. Das deutsch-französische Tandem geriet zunehmend unter Druck, Führungsleistung anzubieten, und so schien die Zusammenarbeit mit Großbritannien zu einer Art „alliance of necessity“ zu werden, um die Akzeptanz des Tandems wieder zu steigern.²⁸⁴ Vor allem im Bereich der Wirtschaftspolitik waren Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien zu Frankreich deutlich erkennbar.²⁸⁵

Als Beispiele für eine solche Zusammenarbeit sind die Kooperation Frankreichs und Großbritanniens im Rahmen der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP) im Jahr 2002 zur Krisenintervention im Kosovo oder die Östliche Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zwischen Polen, Schweden und Deutschland zu nennen.

Demnach wurde im Jahr 2003 die Ausübung einer „deutsch-französisch-britischen Führung“ als ein neues Führungsformat für die EU als erfolgreich implementiert betrachtet.²⁸⁶ Zu einer nachhaltigen Führungskooperation mit Großbritannien kam es in der Folge jedoch nicht. Zwar gab es positive Verhandlungsergebnisse im Zuge des Berlin-Plus-Abkommens, welches die Zusammenarbeit der NATO und der EU im Rahmen der GASP regelte. Die letzte Entschlossenheit, sich in allen Politikbereichen

²⁸³ Vgl. *Christian Schweiger*, a.a.O. (Fn. 277), S. 4.

²⁸⁴ Vgl. *Heather Grabbe / Wolfgang Münchau*, Germany and Britain: An Alliance of Necessity, in: http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p289_germany_britain-1932.pdf (Abruf am 13. Februar 2021).

²⁸⁵ Vgl. *Tony Blair / Gerhard Schröder*, Europe – The Third Way / Die neue Mitte. Joint paper 8. Juni 1999, in: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/02828.pdf> (Abruf am 20. März 2021).

²⁸⁶ Vgl. *Werner Link*, a.a.O. (Fn. 190), S. 1031.

für Europa zu engagieren, ließ Großbritannien aber vermissen. Die Entscheidung der Briten, im Irak-Krieg an der Seite der USA im Jahr 2003 Truppen zu entsenden, führte schließlich zu einer tiefen Spaltung in der EU, da Deutschland und Frankreich eine Intervention ablehnten.

Andere europäische Länder, die schon in der Vergangenheit vor allem gemeinsam mit Deutschland „politische Führungsaufgaben in der Europäischen Union wahrgenommen“ hatten, waren aus verschiedenen Gründen dafür nicht mehr bereit bzw. in der Lage. Dazu gehörten seit den 1990er Jahren Italien und Spanien. Unter dem damaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi hatte Italien schon in den 1990er Jahren wenig Interesse an einer „prominenten, proaktiven europapolitischen Rolle“ gezeigt. Dies galt auch für Spanien, wo Ministerpräsident José Maria Aznar wegen „konzeptioneller Unterschiede in der Europapolitik“ nicht bereit war, als Partner für „gemeinsame politische Initiativen“ zur Verfügung zu stehen.²⁸⁷

Aufgrund der veränderten politischen Lage nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts und der Erweiterung der EU wurden Deutschland und Frankreich sowie die gesamte EU vor neue Herausforderungen hinsichtlich der Führungsaufgaben gestellt.

Die abnehmende Gestaltungskraft des deutsch-französischen Tandems, die schon vor der Osterweiterung bestanden hatte, verstärkte sich in der EU-27 allerdings nochmal, was auch der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy im Jahr 2008 feststellte:

„L'impulsion franco-allemande ne doit être exclusive d'aucune autre. (...) Et je veux être plus clair encore: quand je dis que nous avons besoin de tout le monde, je pense vraiment à chacun des vingt-sept. Pour moi, il n'y a pas les "petits" d'un côté et les "grands" de l'autre, il n'y a pas les "anciens" et les "nouveaux", il n'y pas les pays qui auraient le droit de parler et ceux qui auraient le droit de se taire. Pour moi, il y a l'Europe avec ses 27 membres tous égaux, c'est-à-dire tous également responsables de l'avenir du projet européen.“²⁸⁸

Wie Sarkozy betonte, braucht es für europäischen Leadership breitere Führungskonstellationen, und er legte dabei den Fokus auch auf die „neuen“ osteuropäischen Staaten. Auch in der Forschungsliteratur wurde von Alistair Cole die

²⁸⁷ Vgl. *Sebastian Harnisch / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 162), S. 386.

²⁸⁸ Interview mit dem französischen Staatspräsident *Nicolas Sarkozy* am 30. Mai 2008, in: <https://www.vie-publique.fr/discours/171007-entretien-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-accorde-au> (Abruf am 10. Februar 2022).

abnehmende Gestaltungskraft des deutsch-französischen Tandems nach der EU-Osterweiterung analysiert.²⁸⁹

Dies erforderte neue Ansätze für Führungskonstellationen, welche die neue Vielfalt von „flexible agenda-setting coalitions“ zwischen einzelnen Mitgliedsländern in speziellen Politikfeldern ermöglichen sollten. Obwohl es immer schon Koalitionsbildungen zwischen den Mitgliedstaaten gegeben hatte, war die traditionelle deutsch-französische Führungsachse stets die dominante Staatenbeziehung bezüglich des „agenda-settings“. ²⁹⁰

Christian Schweiger führt dazu aus, dass deshalb die beiden Länder auch weiterhin eine entscheidende Rolle in einer neuen Konstellation von Akteuren wahrnehmen würden. Aber die EU solle danach ausgerichtet werden, dass Gruppen von Mitgliedsländern politische Präferenzen innerhalb des EU-Systems umsetzen. Solche Koalitionen würden kurzfristig und themenbezogen agieren. Es habe jedoch keines von diesen Formaten bisher angestrebt, sich als permanente Führungsachse zu etablieren, sondern lediglich auf einer zeitlich begrenzten und aufgabenbezogenen Basis agiert. Dabei ist es offensichtlich, dass in einer größer und komplexer gewordenen EU von 28 Mitgliedstaaten die Etablierung eines „Kernmodells“, welches einzig auf dem deutsch-französischen Motor basiert, wenig wahrscheinlich ist. Deshalb schlägt Schweiger das Modell der „variablen Geometrie“ in einer erweiterten EU vor, das die Entwicklung von zeitlich begrenzten oder auch dauerhaft agierenden „multi-core“ Koalitionen vorsieht. Diese agieren dann wiederum in speziellen Politikfeldern oder vertreten die gezielten Interessen bzw. Präferenzen der jeweiligen Gruppen. ²⁹¹

²⁸⁹ Vgl. *Alistair Cole*, Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation, in: *Jack Ernest Shalom Hayward* (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford (2008), S. 147 – 166.

²⁹⁰ Vgl. *Christian Schweiger*, Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union, in: *Europe-Asia Studies*, 66. Jg. (2014), H. 3, S. 394 – 420, S. 396.

²⁹¹ Vgl. ebenda, S. 397.

3.2. Kooperationsformat „Weimarer Dreieck“

Das „Weimarer Dreieck“ ist am 28. August 1991 als ein informelles Konsultationsformat von Deutschland, Frankreich und Polen gegründet worden. Die damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, Roland Dumas und Krzysztof Skubiszewski haben das Format in Weimar mit einer „Gemeinsamen Erklärung“ ins Leben gerufen, die zehn Punkte zur Zukunft Europas umfasste.²⁹² Dabei ging es zunächst darum, die osteuropäischen Staaten an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen sowie die Aufnahme Polens in die NATO und die EU mit vorzubereiten. Es war das Ziel des „Weimarer Dreiecks“, nach der Überwindung der Teilung Europas die „Annäherung Polens an die europäischen und transatlantischen Strukturen zu fördern“. Darüber hinaus sollten den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa die Möglichkeit einer „zügigen Integration“ ermöglicht werden.²⁹³

Die Kooperation konnte vor allem in den ersten Jahren ihrer Existenz einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Vertrauensbildung der Staaten leisten, die für den Ausbau der erweiterten europäischen Integration von besonderer Bedeutung war. Nach der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 bzw. 2007 und dem Beitritt Polens in die NATO im Jahr 1999 galt es, für das „Weimarer Dreieck“ neue Ziele unter veränderten europäischen Rahmenbedingungen zu definieren.

Nachfolgend soll zunächst auf die Funktionsweise des Kooperationsformats eingegangen werden. Danach geht es um die bilateralen Beziehungen innerhalb des Dreiecks. Da für die Untersuchung der vorliegenden Arbeit vor allem die europa- und außenpolitische Dimension des trilateralen Kooperationsformats relevant ist, wird diese im Anschluss näher betrachtet.

²⁹² Vgl. Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks zur Zukunft Europas am 29. August 1991 in Weimar, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/-/199100> (Abruf am 10. Februar 2022).

²⁹³ Vgl. Auswärtiges Amt, „Weimarer Dreieck: 30 Jahre grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen“, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/weimarer-dreieck/199096> (Abruf am 10. Februar 2022).

3.2.1 Die Funktionsweise des Weimarer Dreiecks

Beim „Weimarer Dreieck“ handelt es sich um ein informelles außenpolitisches Format. Es wurde mit zwei Zielrichtungen gegründet: zum einen als Forum politischer Konsultationen und zum anderen als Plattform zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen. Es sollte damit auch die „Aussöhnung zwischen Deutschland und Polen auf der Grundlage der deutsch-französischen Erfahrung“ forciert werden.

Die Legitimationsbasis für das Projekt ist nach wie vor die gemeinsame Erklärung der drei Außenminister von 1991, zu der es keine weiterführenden Vereinbarungen gibt. Obwohl Polen eine Formalisierung des Dreiecks nach dem Vorbild des Élysée-Vertrages anstrebte, wurde dies, vor allem wegen französischer Vorbehalte, nicht umgesetzt. Eine Formalisierung war ursprünglich auch nicht angedacht, da der informelle Charakter des Formats, flexible Konsultationsformen ermöglichen und einen Raum für einen offenen Dialog schaffen sollten:

„Le succès du ‚Triangle de Weimar‘ et enfin lié à sa structuration informelle, c’est ‚un lieu du possible‘, selon la formule de Hans-Dietrich Genscher, un lieu où l’on consulte, où l’on s’informe mutuellement; on n’est pas obligé de décider et c’est ainsi que l’on arrive à faire plus.“²⁹⁴

Yann-Sven Rittelmeyer führt dazu aus, dass dieser Pragmatismus „zwar die Möglichkeit eines flexiblen Herangehens“ biete. Jedoch könne mit einer „Institutionalisierung von Mindestregeln“ mehr Kontinuität für die Treffen erreicht werden.²⁹⁵

Hinsichtlich der Arbeitsweise des trilateralen Formats, verwies auch die Vertreterin der polnischen Botschaft darauf, dass es einen „institutionellen Rahmen brauche, in dem regelmäßige Treffen auf den verschiedenen Ebenen stattfinden sollten“. Ansonsten sei das Format „immer vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen abhängig“. Dies würde in der Visegrád-Gruppe mit „einer wechselnden Präsidentschaft“ besser funktionieren.²⁹⁶

²⁹⁴ Rudolf von Thadden / Jérôme Vaillant, Prix Adam Mickiewicz 2008 pour la coopération franco-germano-polonaise à W. Bartozewski, in: *Allemagne d’aujourd’hui* (2009), H. 187, S. 40.

²⁹⁵ Vgl. Yann-Sven Rittelmeyer, Das französische Dreiecksproblem, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), S. 32.

²⁹⁶ Vgl. Interview PL-08, Zeile 17-20.

Die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich und Polen trafen sich bislang nur in unregelmäßigen Abständen. Seit der Gründung des Formats 1991 fanden neun Treffen in diesem Format statt, zuletzt im Februar 2022 in Berlin aufgrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. Davor wurde das letzte Gipfeltreffen anlässlich des 20. Jubiläums des Weimarer Dreiecks am 7. Februar 2011 in Warschau abgehalten.

Für die Außen- und Europaminister der drei Länder sind jährliche Treffen vorgesehen worden. Nach der offiziellen Mitteilung des Auswärtigen Amtes finden diese Treffen statt, um über „aktuelle politische Themen zu beraten und konkrete gemeinsame Impulse für die Außen- und Europapolitik“ zu geben. Mit dem Weimarer Dreieck werde gezeigt, „wie Länder mit unterschiedlicher Geschichte gemeinsam Zukunft gestalten können, über Grenzen hinweg denken und sich für den Frieden in Europa einsetzen“.²⁹⁷ Auf der Ebene der Außenminister fand am 1. März 2022 in Lodz das letzte Treffen ebenfalls zum Ukraine-Krieg statt. Die Europaminister der drei Länder haben sich zuletzt am 21. Januar 2020 in Lens (Frankreich) getroffen. Insgesamt haben seit der Gründung des Weimarer Dreiecks 28 Treffen auf der Ebene der Außenminister und 13 auf der Ebene der Europaminister stattgefunden. Daneben gab es auch Zusammenkünfte der Finanz-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister sowie der Abgeordneten auf Senatsebene im Rahmen des Weimarer Dreiecks.

Um das Format noch breiter aufzustellen, wurde zudem versucht, eine Erweiterung mit Italien und Spanien zu etablieren. In dem sog. Weimar-Plus-Format gab es Treffen der Außenminister des Weimarer Dreiecks und von Italien und Spanien im Jahr 2010, 2012 und 2015. Darüber hinaus hat es auch eine gemeinsame Initiative der Außen- und Verteidigungsminister zur „Wiederbelebung des Europas der Verteidigung“ in diesem Format gegeben.²⁹⁸ Die Legitimation eines erweiterten Weimar-Formats wird aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Stärke von fünf zentralen EU-

²⁹⁷ Vgl. Auswärtiges Amt, „Weimarer Dreieck: 30 Jahre grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen“, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/weimarer-dreieck/199096> (Abruf am 10. Februar 2022).

²⁹⁸ Vgl. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/le-triangle-de-weimar/> (Abruf am 10. März 2022).

Staaten als besonders hoch eingeschätzt. Es würde die Chancen für eine breite Akzeptanz einer europäischen Motorrolle beträchtlich steigern.²⁹⁹

Im Rahmen des Weimarer Dreiecks wurden weitere konkrete Projekte in zahlreichen Bereichen initiiert, wie z. B. für die auswärtigen Angelegenheiten eine gemeinsame Diplomatenausbildung, eine Hochschulkooperation an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder, Kolloquien und trilaterale Forschungsprojekte u. a. über die Stiftung Genshagen sowie im Kulturbereich das Komitee der Förderung der Deutsch-Französisch-Polnischen Zusammenarbeit. Die trilaterale Zusammenarbeit wird darüber hinaus über zahlreiche Projekte der Zivilgesellschaft mit Leben erfüllt.³⁰⁰

3.2.2 Die bilateralen Beziehungen innerhalb des Dreiecks

Der Gründung des Weimarer Dreiecks war ein steter „Dialog über den Eisernen Vorhang hinweg“ vorausgegangen, der letztlich zur Unterzeichnung eines französisch-polnischen Freundschaftsvertrages am 9. April 1991 und eines deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages am 17. Juni 1991 führte.³⁰¹

Die deutsch-polnischen Beziehungen waren mit dem Vertrag „über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“ auf eine neue Basis gestellt worden.³⁰² Bei einem Vergleich mit anderen Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland wurden diese Beziehungen „gerne auf eine Stufe mit den deutsch-französischen Beziehungen und der europapolitischen Funktion der westdeutschen-französischen Aussöhnung nach 1950“ gestellt. Dieter Bingen führt dazu aus, dass „ohne die Annäherung zwischen Polen und Deutschland die Westintegration Polens

²⁹⁹ Vgl. *Francis Masson*, Quelles perspectives pour une relance durable du Triangle de Weimar?, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, 217. Jg. (2016), H. 3, S. 16, S. 27.

³⁰⁰ Vgl. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/das-weimarer-dreieck-64325/> (Abruf am 10. März 2022).

³⁰¹ Vgl. *Krzysztof Ruchniewicz*, Ein Blick von außen. Polen und die deutsch-französischen Beziehungen, in: *Corine Defrance / Ulrich Pfeil* (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2021, S. 68.

³⁰² Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/vertrag-zwischen-der-bundesrepublik-deutschland-und-der-republik-polen-ueber-gute-nachbarschaft-und-freundschaftliche-zusammenarbeit-786742> (Abruf am 10. Februar 2022).

und der anderen ostmitteleuropäischen Demokratien von Anfang an gescheitert“ wäre. Nur durch einen Interessenausgleich von zumindest „prinzipiellen Fragen europäischer Integration und durch Öffnung und Durchlässigkeit der Grenzen“ war die Erweiterung des europäischen Integrationsraumes möglich geworden.³⁰³

Im weiteren Verlauf gestaltete sich die deutsch-polnische Zusammenarbeit jedoch nicht in dem Maße wie anfänglich erhofft. Nachdem die ursprüngliche Aufgabe der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft in Europa“, Polen in die NATO und in die EU zu integrieren, abgeschlossen war, wurden keine neuen strategischen Ziele für eine bilaterale Interessengemeinschaft definiert. Erst mit dem Regierungswechsel in Polen im Jahr 2007 konnte eine „Wiederbelebung“ der deutsch-polnischen Beziehungen bewirkt werden.³⁰⁴ Die Regierung unter Ministerpräsident Donald Tusk drückte dann auch das besondere Interesse für die Entwicklung einer strategischen bilateralen Beziehung mit Deutschland aus. Als „unverzichtbarer Bündnispartner“ sollte auf diese Weise ein Dialog zwischen der EU und den östlichen und südöstlichen Nachbarstaaten ermöglicht werden.³⁰⁵

Die vereinbarten gemeinsamen Beiträge zur „Formulierung einer EU-Ostpolitik“ sollten nicht nur die bilateralen Beziehungen, sondern die gesamte europäische Entwicklung stabilisieren. Das bilaterale Programm zielte auch darauf ab, einen Beitrag „zur Implementierung des europäischen Gedankens und der institutionellen Infrastruktur der Union“ zu leisten. Damit wurde deutlich, dass Polen „Deutschland als seinen wichtigsten politischen Partner“ in der EU betrachtete, mit dem es seine „in vielerlei Hinsicht europapolitischen Ambitionen“ verwirklichen wollte. Auch für Deutschland eröffneten sich neue Optionen, indem „Polen und Ostmitteleuropa als Teil des europäischen Stabilitätskerns“ betrachtet wurde.³⁰⁶

Seit der Regierungsübernahme der Partei Recht und Gerechtigkeit (PIS) im Jahr 2015 geriet das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen jedoch erneut in eine schwierige Phase. Die Außenminister trafen sich nochmal im August zum 25-jährigen Bestehen des Weimarer Dreiecks; jedoch brach danach eine vier Jahre anhaltende

³⁰³ Vgl. *Dieter Bingen*, 25 Jahre deutsch-polnische Partnerschaft. Politische Freundschaft auf Bewährung, in: *Polen-Analysen* (2016), H. 180, S. 8.

³⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 3, 7.

³⁰⁵ Vgl. *Christian Schweiger*, a.a.O. (Fn. 277), S. 398.

³⁰⁶ Vgl. *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 303), S. 7 – 8.

„Eiszeit“ auf der Ebene der Außenministertreffen aus.³⁰⁷ Ausschlaggebend dafür war u. a. der Bau der Gaspipeline Nord-Stream 2 durch die Ostsee, die Reparationsforderungen Polens an die Deutschen sowie der Disput auf europäischer Ebene um die „Aufnahmequoten für Flüchtlinge“. Hinzu kam das von Brüssel eingeleitete „Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages“ als Reaktion auf die „innere Umgestaltung Polens“ der PIS-Regierung. Die Neuaufstellung der polnischen Regierung zu Beginn des Jahres 2018 war dann auch verbunden mit der Hoffnung auf einen „Kurswechsel in der polnischen Innen- und Europapolitik“. Auch wenn sich die neue Regierung moderaterer und kompromissbereiter zeigte, wurde die „Politik der inneren Rekonstruktion und der offensiven Selbstbehauptung“ auf der internationalen Ebene weiter betrieben.³⁰⁸

Für Deutschland sieht Kai-Olaf Lang die Notwendigkeit, trotz der bestehenden Dissonanzen mit dem von der PIS-regierten Polen die „Bedeutung und ‚europäische Signalwirkung‘ der bilateralen Beziehungen im Blick zu behalten“. Denn Polen bleibt aufgrund „seiner Nähe, der vielfachen bilateralen Verflechtungen, seines Ranges im östlichen Mitteleuropa und seiner Präsenz in der EU“ auch für die Zukunft relevant. Lang schlägt für den Umgang mit Polen den Ansatz vor, „eine engagierte Realpolitik gegenüber Polen“ zu betreiben und verbindet damit drei grundsätzliche Prinzipien:

„Ein vorübergehendes, jedoch spürbareres Absenken des europapolitischen Anspruchsniveaus der deutsch-polnischen Beziehungen, einen fairen, aber klaren Interessenabgleich und die Fortsetzung kooperativer Einbindung.“³⁰⁹

Auch wenn die Zusammenarbeit „bei gravierenden Demokratiemängeln in einem Mitgliedstaat“ fortgesetzt werden könnte, sei allerdings eine „Führungspartnerschaft mit dem betreffenden Land innerhalb der EU nur schwer denkbar“. Die deutsch-polnischen Beziehungen sollten aber „gerade wegen der vielen Unsicherheiten“ weiter konsolidiert werden. Gleichfalls solle das Weimarer Dreieck „als Klammer und Brücke“ erhalten bleiben.³¹⁰

³⁰⁷ Vgl. *Aureliusz Pedziwol*, 30 Jahre Weimarer Dreieck: Ein Format der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit, in: *Dialog: deutsch-polnisches Magazin*, 34. Jg. (2021), H. 137, S. 92 – 95, S. 94.

³⁰⁸ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen. Die Beziehungen zu Warschau sollten realpolitisch gedacht und verfolgt werden, in: *SWP-Aktuell* (2018), H. 12, S. 1.

³⁰⁹ Ebenda, S. 7.

³¹⁰ Vgl. ebenda, S. 7 – 8.

Die Beziehungen zwischen Frankreich und Polen gestalteten sich nicht in dem Umfang wie die deutsch-polnischen Beziehungen, obwohl der Freundschaftsvertrag von 1991 einige Monate früher abgeschlossen worden war. In dem Vertrag wurde u. a. in Artikel 1 vereinbart, die „Verständigung, die Solidarität und die Freundschaft zwischen den Völkern beider Staaten zu festigen“ und sich „am Aufbau eines friedlichen und solidarischen Europas“ zu beteiligen. Dazu sollte eine „politische Zusammenarbeit sowohl auf bilateraler wie auch multilateraler Ebene“ erfolgen.³¹¹ Die Französische Republik verpflichtete sich zudem, „die Entwicklung von engen Beziehungen zwischen der Republik Polen und den Europäischen Gemeinschaften zu fördern“ (Artikel 2, Abs. 3, S. 45).

Die französisch-polnischen Beziehungen werden im Allgemeinen als die „schwache“ und am wenigsten leistungsfähige Seite im Weimarer Dreieck gesehen. Polen und Frankreich fehlte es dabei häufig an „einer gemeinsamen Sprache“, obwohl sie sich im „vielfach beschworenen“ Weimarer Dreieck zusammengeschlossen haben. Dabei hat auch „die Konzeptlosigkeit französischer Ost- und Mittel-Europapolitik“ eine Rolle gespielt.³¹² Im wirtschaftspolitischen Bereich gab es u. a. sehr unterschiedliche Vorstellungen zum EU-Binnenmarkt, was die Zusammenarbeit erschwert und zu Streitigkeiten um die Entsenderichtlinie für Arbeitnehmer/-innen im Jahr 2017 geführt hat. Auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt es verschiedene Ansätze: Frankreich setzt auf den Ausbau von kooperativen europäischen Kapazitäten, wohingegen Polen den Fokus auf die transatlantischen Beziehungen und die Zusammenarbeit innerhalb der NATO setzt.³¹³

Im Jahr 2020 haben sich der französische Staatspräsident Macron und das polnische Staatsoberhaupt Andrzej Duda bei einem Treffen in Warschau darauf verständigt, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren. Sie erklärten, dass „nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU den Beziehungen zwischen beiden Ländern künftig eine gesteigerte Bedeutung“ beigemessen werden solle. In einem von beiden

³¹¹ Vgl. Vertrag über Freundschaft und Solidarität zwischen der Republik Polen und der Französischen Republik vom 9. April 1991, Art. 1, Abs. 1 u. Art. 2, Abs. 1.

³¹² Vgl. *Pierre-Frédéric Weber*, „Wenn Geschichte nicht genügt. Zur Sprachlosigkeit in den französisch-polnischen Beziehungen (1989-2013)“, in: <https://www.deutsches-polen-institut.de/termine/aktuell/wenn-geschichte-nicht-genuegt-zur-sprachlosigkeit-in-den-franzoesisch-polnischen-beziehungen-1989-2013/> (Abruf am 10. Februar 2022).

³¹³ Vgl. *Jérôme Heurtaux / Elsa Tulmets / Paweł Zerka*, *The third side of the Weimar Triangle. Franco-Polish relations in the trilateral context*, Genshagen 2020, S. 1 – 2.

Außenministerien unterzeichneten Kooperationsprogramm wird als Ziel eine strategische Partnerschaft zwischen Frankreich und Polen formuliert. Dabei bleibt allerdings abzuwarten, ob die bilaterale Annäherung Konflikte um die Rechtsstaatlichkeit oder Liberalisierung von Dienstleistungen überwinden kann.³¹⁴

3.2.3 Das europapolitische Potential des Formats

Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten zwischen 2004 und 2007 markiert einen historischen Einschnitt in der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses. Die Osterweiterung stand symbolisch für das Ende einer mehr als 40 Jahre andauernden politischen und wirtschaftlichen Teilung in Europa. Von den neuen Mitgliedstaaten trat Polen als das sechstgrößte Land hinsichtlich der Bevölkerungsgröße - neben Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien – in die EU ein. Aufgrund seiner Größe wurde es als das Land betrachtet, das die größte Aktivität entwickeln würde, sich von der policy-taker- in die policy-maker-Rolle zu begeben. Die Veränderungen durch die interne Machtdynamik der EU zwischen den Jahren 2004 bis 2007 schufen für Polen gute Voraussetzungen. Ungeachtet der Bevölkerungsgröße war aber der polnische Einfluss innerhalb der Dynamik der erweiterten EU in einem beträchtlichen Maß von den Beziehungen mit den anderen drei großen EU-Mitgliedstaaten Frankreich, Großbritannien und vor allem Deutschland abhängig.³¹⁵

Bereits vor der EU-Erweiterung wurde vom Weimarer Dreieck das Ziel ausgegeben, eine europapolitische Funktion innerhalb der gewachsenen Union einnehmen zu wollen. Beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich und Polen am 9. Mai 2003 in Breslau einigten sie sich darauf, dass die Zusammenarbeit in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt werden und durch regelmäßige Konsultationen neue Impulse erhalten solle. In der Gemeinsamen Erklärung heißt es u. a., dass das Weimarer Dreieck ein „Forum des Dialogs und der Zusammenarbeit“ sein und zu einer „Impuls gebenden, gestaltenden

³¹⁴ Vgl. *Jérôme Heurtaux / Elsa Tulmets / Paweł Zerka*, a.a.O. (Fn. 313), S. 22 – 23.

³¹⁵ Vgl. *Christian Schweiger*, a.a.O. (Fn. 290), S. 394, 398.

Kraft im Dienst der erweiterten Union“ entwickelt werden sollte.³¹⁶ Die Erklärung von Breslau zeigt eindeutig das Potential des Formats auf, die tiefen Gräben zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa überwinden zu können. Trotz damaliger unterschiedlicher Positionen zwischen Warschau, Berlin und Paris, so u. a. in Bezug auf den Irak-Krieg, wurde die Erklärung von Breslau als eine Art Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks wahrgenommen. Man verständigte sich auf regelmäßige Konsultationen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.³¹⁷

Für Polen stellte ein gut funktionierendes Dreieck die Möglichkeit dar, auf der „gleichen Augenhöhe“ mit Frankreich und Deutschland zu sein. Frankreich erhoffte sich von dem Dreieck eine Teilhabemöglichkeit hinsichtlich der „deutsch-polnischen Koordinierung“, vor allem in den engen Dialogbereichen, wie etwa der „Ost- und Russlandpolitik“ und hatte auf der anderen Seite Bedenken, dass die Dreierbeziehung das Risiko birgt, die „Exklusivität des Deutsch-Französischen zu limitieren“. Deutschland betrachtete das Weimarer Dreieck „grundsätzlich als ein Instrument der Mitführung, das nicht zuletzt die Legitimität deutscher Gestaltung in der EU erhöht“. Auf der anderen Seite stellen die drei Länder „eine europäische Repräsentativität“ aufgrund des breiten Interessensspektrums dar, die für Deutschland und Frankreich nicht immer abzubilden ist.³¹⁸

Um das große Potential der trilateralen Beziehung voll ausschöpfen zu können, haben Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer vier zentrale europapolitische Funktionen entwickelt, die das Dreieck vom „Konsultationsgremium zum Kooperationsrahmen“ ausbauen könnten:

- Clearingfunktion: Ausarbeitung von Kompromissen zur Verbesserung der innereuropäischen Entscheidungsfindung;
- Impulsgeberfunktion: Agenda-Setting für politische Themen in der EU;
- Steuerungsfunktion: langfristige, strategische Steuerungsfunktion unter Einbezug der europäischen Partner;

³¹⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Weimarer Dreiecks in Breslau am 9. Mai 2003, in: https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/user_upload/DE_Pressekonferenz_2003.pdf (Abruf am 20. Juni 2022).

³¹⁷ Vgl. *Hans Stark*, France-Allemagne: Leçons de la crise irakienne, in: *Allemagne aujourd'hui* (2003), H. 166, S. 12 – 13.

³¹⁸ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Gute Dienste und begrenzte Kooperation. Das Weimarer Dreieck im Zeichen europäischer Großkrisen, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), H. 110, S. 26 – 27.

- Klammerfunktion: Festigung des EU-internen Zusammenhalts zwischen westlichen und östlichen Mitgliedstaaten; Verbindung zwischen regionalen Formaten und Club-Strukturen durch die Teilnahme der drei Länder in verschiedenen Formaten.

Das Dreieck habe demnach die Möglichkeit, als „lose strukturiertes Kooperationsgefüge“ neben weiteren Kleingruppen mit anderen Staaten „mehr mitgliedstaatliche Koordinierung und eine durchsetzungsstärkere Führung“ aufzubauen, um die EU damit zu stabilisieren und „politisch handlungsfähiger“ zu machen. Das Potential sei im Weimarer Dreieck besonders groß, da es „drei Schlüsselländer und mit den deutsch-französischen und deutsch-polnischen Beziehungen zwei essentielle Bilateralismen in der EU“ umfasse.³¹⁹

Martin Koopmann betrachtet es für den Erfolg des Weimarer Dreiecks aber als essentiell, „dass die trilaterale Kooperation nicht versucht, die deutsch-französischen Beziehungen zu ersetzen, sondern als Ziel definiert, diese sinnvoll zu komplettieren.“³²⁰ Zudem sei es wichtig, wenn die Funktion der „Motorenrolle für die europäische Integration“ jemals erreicht werden sollte, das Weimarer Dreieck nicht zu einem „exklusiven Format zu machen, sondern es stets für andere Mitgliedstaaten offen zu halten“.³²¹

Allerdings waren damals die Erwartungen an die neuen Mitgliedsländer wohl zu hoch, da diese noch erhebliche Probleme hatten, mit den gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Umbrüchen zurecht zu kommen. Hierin ist sicherlich ein Grund dafür zu sehen, dass die Erwartungen, die an das Weimarer Dreieck nach der Osterweiterung gestellt wurden, nicht erfüllt werden konnten. Die trilaterale Kooperation hatte es „jenseits glanzvoller Gipfeltreffen“ nicht vermocht, die europäische Politik wirksam zu gestalten.³²² Lang und Schwarzer führen dazu aus, dass die Dreiergruppe demnach nicht „zum neuen Motor der vergrößerten EU“ geworden sei, obwohl insbesondere nach der Initiative von 2003 sich das Trio als „Konfliktlösungsmechanismus“ hätte beweisen können. Auch Rittelmeyer stellt fest, dass sich der „Sinn des Dreiecks“ seit 2004 geändert habe und „Versöhnung und Annäherung“ nicht mehr ausreichten. Es

³¹⁹ Vgl. Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer, Das Weimarer Dreieck jetzt stärken und nutzen. Europapolitische Funktionen der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit, in: SWP-Aktuell (2011), H. 31, S. 1 – 2.

³²⁰ Vgl. Martin Koopmann, Europa braucht Weimar. Perspektiven des Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten, Genshagen 2016, S. 17.

³²¹ Vgl. Francis Masson, a.a.O. (Fn. 299), S. 18.

³²² Vgl. Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer, a.a.O. (Fn. 319), S. 1 – 3.

würden stattdessen „konkrete Kooperationsergebnisse mit neuen Initiativen und effizienter Krisenbewältigung“ erwartet. Jedoch habe das Dreieck immer noch Schwierigkeiten, nach dem EU-Beitritt von Polen „eine neue Daseinsberechtigung“ zu formulieren. Dabei werde sein volles Potential nicht erkannt, weil es lediglich als „Diskussionsforum vor EU-Treffen“ dienen würde.³²³

Zudem wurde seit 2015 die Zusammenarbeit „durch den heftigen Wertekonflikt über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie“ zwischen der polnischen Regierung einerseits und Deutschland und Frankreich andererseits belastet. Dies hat auch eine Vertrauenskrise ausgelöst, denn es gab „unterschiedliche Vorstellungen“ über die Art und Weise, wie die EU „funktionieren soll und welche Werte ihr zugrunde liegen“. Deshalb sei es umso wichtiger, „verloren gegangenes Vertrauen wieder aufzubauen und in einen konstruktiven Dialog zurückzufinden“. Dies könnte auch für die übrigen Mitgliedsländer ein wichtiger Impuls sein.³²⁴

Die „Effizienz des deutsch-französischen Motors“ könnte nach Koopmann durch ein „funktionierendes Dreieck“ sogar gestärkt werden. Jedoch müsse man sich „30 Jahre nach der Weimarer Erklärung dringend auf zeitgemäße Ziele verständigen“, um die Unverbindlichkeit zu beenden und das Potenzial des Dreiecks „künftig auszuschöpfen“. ³²⁵ In der gegenwärtigen Situation braucht die EU einen „erweiterten Motor“, für den Polen weiterhin der natürliche Partner für Deutschland und Frankreich in Mitteleuropa ist.³²⁶

Krzysztof Ruchniewicz stellt aus der polnischen Perspektive heraus fest, dass trotz der vielen Versuche, „das Weimarer Dreieck zu reaktivieren“, die trilaterale Zusammenarbeit derzeit „als gescheitert bezeichnet“ werden müsse. Aber er verbindet damit auch die Frage, ob das „heutige Europa mit all seiner Vielfalt“ nicht gerade in diesen konfliktreichen Zeiten solche Formate brauche, die sich in der Vergangenheit bewährt hätten, und ob man sich darum nicht weiterhin kümmern solle.³²⁷

³²³ Vgl. *Yann-Sven Rittelmeyer*, a.a.O. (Fn. 295), S. 33.

³²⁴ Vgl. *Martin Koopmann*, Vertrauen herstellen, Vielfalt moderieren, Verantwortung übernehmen. Neue Ziele für das Weimarer Dreieck, Genshagen 2021, S. 2.

³²⁵ Vgl. ebenda, S. 4.

³²⁶ Vgl. *Paul Maurice*, Le Triangle de Weimar après son trentième anniversaire: bilan et perspectives, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, N° 239 (2022), H. 1, S. 28 – 38, S. 38.

³²⁷ Vgl. *Krzysztof Ruchniewicz*, a.a.O. (Fn. 301), S. 67.

Mehrere außenpolitische Vertreter und Vertreterinnen bestätigten, dass eine Erweiterung des deutsch-französischen Tandems mit Polen im Weimarer Dreieck für die stärkere Einbeziehung mittel- und osteuropäischer Staaten nötig wäre. Das Potential für die Aushandlung europäischer Kompromissvorschläge über ein Vertretungsschema des Weimarer Dreiecks sei durchaus vorhanden.³²⁸ Allerdings gab es unter den diplomatischen Vertretern auch kritische Einschätzungen zu einer potentiellen Leadership-Funktion des Dreiecks, da dem trilateralen Format dazu der institutionelle Rahmen sowie die administrativen Strukturen bis hin zur Arbeitsebene fehlen würden.³²⁹ Deshalb sei das Dreieck zu stark von den jeweiligen drei Regierungen abhängig, was in den letzten acht Jahren zu einer abnehmenden Bedeutung des Formats durch die derzeitige Regierung in Warschau geführt habe.³³⁰

Das größte Potential sieht der deutsche außenpolitische Vertreter im sicherheitspolitischen Bereich, da Polen hier unterschiedliche Ländergruppen repräsentieren und z. B. inhaltliche Positionen der baltischen Staaten mit vertreten könne.³³¹

Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass das Potential des „Weimarer Dreiecks“ für ein geeignetes Leadership-Format der EU dennoch hoch ist. Die Besonderheit des Dreiecks besteht vor allem darin, dass nach einem vereinfachten Schema die drei Staaten jeweils Vertreter einer Einflusszone in der EU sein könnten. Frankreich wäre demnach Vertreter der Interessen der Südeuropäer, Deutschland von Zentral- und Nordeuropa und Polen schließlich eine Brücke der Integration der neuen osteuropäischen Staaten in die Europäische Union.³³²

³²⁸ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 4-6; FR-01, Zeile 1-3, PL-08, Zeile 15, HU-11, Zeile 4-8; SK-14, Zeile 19-20.

³²⁹ Vgl. Interviews PL-08, Zeile 15-20; EXP-05, Zeile 5-8.

³³⁰ Vgl. Interviews AT-04, Zeile 15-17; SK-14, Zeile 19-21; NL-18, Zeile 8-10.

³³¹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 18-21.

³³² Vgl. *Frédéric Plasson*, La France et l'Allemagne dans le Triangle de Weimar. Quelles perspectives pour leurs relations avec les nouveaux voisins. à l'est de L'union Européenne?, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, S. 112 – 122, S. 120.

3.3. Die Visegrád-Gruppe

Die Visegrád-Gruppe ist ein Zusammenschluss von vier ost- und mitteleuropäischen Staaten, die seit dem Jahr 2004 der Europäischen Union angehören. Auch wenn die Entwicklung der einzelnen Staaten unterschiedlich verlief, arbeiten sie in bestimmten Bereichen eng zusammen, um als Bündnis eine stärkere Position innerhalb der EU zu vertreten. Dies wurde insbesondere in der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 sichtbar, in der die Gruppe sich vehement gegen das Verteilungssystem von Asylsuchenden nach einer festen Quote wandte. Deshalb ist für die vorliegende Untersuchung das europapolitische Potential des Formats im Hinblick auf die Führungsstrukturen von Interesse.

Nachfolgend soll zunächst in Kapitel 3.3.1 die Entstehung und Entwicklung der Visegrád-Gruppe ab dem Jahr 1991 aufgezeigt werden. Wie sich die Zusammenarbeit innerhalb der vier Länder gestaltet und welche Kooperationsformate mit anderen Staaten existieren, wird in Kapitel 3.3.2 dargestellt. Schließlich geht es in Kapitel 3.3.3 um die europapolitische Rolle, die das Format bislang eingenommen hat. Hierbei sind vor allem die unterschiedlichen Positionen der V-4-Länder zur europäischen Integration, in Fragen der Sicherheitspolitik und dem Verhältnis zu Russland sowie der Rolle Deutschlands in der EU zu betrachten. Aber vor allem die Haltung gegenüber der Migrationspolitik der EU, die sich mit dem Flüchtlingsstrom im Jahr 2015 veränderte, soll näher untersucht werden.

3.3.1 Die Entwicklung der V4-Gruppe

Mit Beginn der 1990er Jahre vollzog sich nach dem Ende der Sowjetunion in den mittel- und osteuropäischen Staaten ein Wandel in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft. Als Vorreiter dafür gelten die Länder Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei, die im Jahr 1991 die Visegrád-Gruppe gründeten. Die Staatspräsidenten der Tschechoslowakei und von Polen, Václav Havel und Lech Walesa, sowie der ungarische Premierminister József Antall trafen sich am 15. Februar 1991 in der ungarischen Stadt Visegrád, um „zukünftige Konsultationen auf

Regierungs- und Arbeitsebene und verschiedene Formen der Kooperation“ zu vereinbaren.³³³

In der Deklaration von 1991 wurde u. a. vereinbart, dass die Kooperation durch Treffen und Konsultationen auf verschiedenen Arbeitsebenen realisiert werden soll.³³⁴ Mit der regionalen Allianz sollte auch eine Distanzierung von Russland und dem „geopolitischen Erbe der sowjetischen Dominanz“ vollzogen werden.³³⁵ Der damalige Berater des ehemaligen tschechischen Präsidenten Václav Havel, Jacques Rupnik, führt dazu aus, dass die Visegrád-Gruppe „mit demokratischen Idealen und Ambitionen“ gegründet worden sei. Sie stellte somit einen „starken Gegensatz zum Nationalismus“ in der Region dar. Bei der europäischen Dimension sei das Hauptziel gewesen, „Europa zu einen, ein neues Zentraleuropa zu schaffen und dieses gleichzeitig im weiteren Sinne in das europäische Projekt zu integrieren.“³³⁶

Nach der Spaltung der Tschechoslowakei am 1. Januar 1993 in die zwei unabhängigen Staaten Tschechien und Slowakei gehörten der Gruppe vier Länder (V-4) an. In der Frühphase war die Visegrád-Gruppe jedoch von „Unstimmigkeiten und vorherrschenden nationalen Interessen“ geprägt, was einer „Intensivierung der gegenseitigen Kooperation“ entgegenstand. Zudem verhinderte der tschechische Regierungschef Václav Klaus eine Wiederbelebung der V-4-Zusammenarbeit aufgrund der Befürchtung, das reformpolitische Bestreben der Tschechischen Republik würde durch die „Nachzügler der Transformation“ ausgebremst, sowie seiner ablehnenden Haltung gegenüber einer politischen Zusammenarbeit in der Region. Auch hatte die Slowakei in den 1990er Jahren durch die „autoritären Tendenzen des Premierministers Meciar“ den Anschluss an westliche Strukturen verloren. Erst nachdem in der Slowakei die Reformkräfte im Jahr 1998 siegten und in Prag ein Regierungswechsel stattfand, wurde das Visegrád-Format wiederbelebt.

³³³ Vgl. Bundesinstitut für politische Bildung (2021), Visegrád-Staaten, S. 1, in: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/326805/visegrad> (Abruf am 10. Februar 2022).

³³⁴ Vgl. Visegrád Deklaration am 15. Februar 1991, „Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration“, in: <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412> (Abruf am 10. Februar 2022).

³³⁵ Vgl. *Milan Nic*, Prediger in der Wüste. Die "Ent-Orbánisierung" der Visegrád-Gruppe hat begonnen, in: *Internationale Politik*, 72. Jg. (2017), H. 2., S. 100.

³³⁶ Vgl. *Jacques Rupnik*, What is alive and what is dead in the Visegrád project, in: *Visegrád Insight*, 9 Jg. (2016), H. 1., S. 58 – 60.

Anschließend fanden regelmäßige Treffen der Regierungschefs statt und die rotierende Visegrád-Präsidentschaft wurde eingeführt.³³⁷

In der Visegrád-Erklärung von 1991 wurde auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem gemeinsamen Ziel der europäischen Integration festgelegt. Dieser Schritt wurde mit dem Beitritt in die Europäische Union im Jahr 2004 vollzogen; bereits im Jahr 1999 waren die vier Visegrád-Staaten der NATO beigetreten.

Nach dem EU- und NATO-Beitritt trafen sich am 12. Mai 2004 die vier Regierungschefs der Visegrád-Gruppe in der tschechischen Stadt Kroměříž. Dort fand eine Neuausrichtung der V 4-Gruppe mit einer gemeinsamen Erklärung statt, welche die Deklaration von 1991 ablöste.³³⁸ Die Visegrád-Gruppe verständigte sich darauf, dass die vier Staaten „auch als Mitglieder von EU und NATO im Viererrahmen“ weiterhin kooperieren. In der Erklärung sind drei zentrale Bereiche für die künftige Kooperation aufgeführt. Einer der Schwerpunkte ist die Zusammenarbeit für „regionale Aktivitäten und Initiativen, die auf eine Stärkung der regionalen Identität Mitteleuropas abzielen“. Als zweiten zentralen Bereich haben die V-4-Länder erklärt, einen Beitrag für die „Erfüllung der Ziele der EU und der erfolgreichen Fortsetzung der europäischen Integration“ leisten zu wollen. Drittens wird die Zusammenarbeit u. a. „mit den direkten Nachbarn im mitteleuropäischen Raum“ sowie „mit anderen regionalen Gemeinschaften in Europa sowie mit dritten Partnern und internationalen Organisationen“ angestrebt.³³⁹

3.3.2 Die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe

Die Zusammenarbeit der Visegrád-Gruppe erfolgt auf der intergouvernementalen Ebene. Auch wenn die Gruppe zu den sog. geographischen minilateralen Formaten

³³⁷ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Eine neue Visegrád-Gruppe? Perspektiven der ostmitteleuropäischen Kooperation in der größeren EU, in: SWP-Aktuell (2004), H. 27, S. 4.

³³⁸ Vgl. „Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union“ am 12. Mai 2004, in: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=35> (Abruf am 10. Februar 2022).

³³⁹ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, a.a.O. (Fn. 337), S. 1 – 2.

gehört, hat sie auf länderübergreifende Institutionen sowie vertraglich fixierte Regeln der Kooperation verzichtet.

Es gibt jedoch drei Bereiche, in denen die Zusammenarbeit der vier Staaten institutionalisiert wurde. Der im Jahr 2000 gegründete „International Visegrád Fund“ dient der Förderung von regionalen Kooperationen innerhalb der Gruppe sowie auch mit anderen Ländern; dies erfolgt u. a. über Stipendien. An diesem Fonds beteiligen sich neben den Gründerstaaten auch andere Länder wie Deutschland, Kanada, die USA, die Niederlande und Schweden. Zudem arbeitet die V-4-Gruppe im Bereich der Verteidigungspolitik zusammen.³⁴⁰

Die Zusammenarbeit des Formats gestaltet sich auf der Regierungsebene durch eine rotierende einjährige Präsidentschaft, die jeweils mit einem offiziellen Gipfeltreffen der Premierminister abgeschlossen wird. Zudem gibt es informelle Treffen von Fachressorts auf Spitzen- und Arbeitsebene sowie Begegnungen der Staatspräsidenten und Parlamentarier. Gleichfalls sind Konsultationen und die Zusammenarbeit der Ständigen Vertretungen bei der EU und der NATO in Brüssel sowie in allen relevanten Foren (OSZE, UN, CoE, OECD, WTO, etc.) vorgesehen. Neben der bestehenden persönlichen Vernetzung zwischen den Regierungsmitarbeitern und Fachleuten der V-4 hängt jedoch nach wie vor „viele von gemeinsamen Interessen, funktionellen Synergien und auch der persönlichen Chemie auf höchster politischer Ebene“ ab.³⁴¹

Als Erfolgskriterien für das regionale Kooperationsformat werden u. a. die geografische Nähe der Teilnehmerländer, die Identifizierung von gemeinsamen Interessen und Maßnahmen, die Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten der verschiedenen Mitgliedstaaten, die regionale Eigenverantwortung für das Kooperationsprojekt sowie das Gefühl der gemeinsamen Identität und des Zusammenhalts betrachtet. Die Zusammenarbeit der V-4 findet in ausgewählten Politikbereichen statt: Energie, Sicherheit, Migration, Westbalkan und Östliche Partnerschaft sowie bei den gemeinsamen Stellungnahmen zu EU-Themen. Dabei

³⁴⁰ Vgl. Bundesinstitut für politische Bildung (2021), Visegrád-Staaten, S. 2, in: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/326805/visegrad> (Abruf am 10. Februar 2022).

³⁴¹ Vgl. *Milan Nič*, a.a.O. (Fn. 335), S. 100.

sollen bestehende Konflikte bei den Minderheitenfragen, der Haltung zu Russland und zur Ukraine-Krise möglichst ausgeklammert werden.³⁴²

Damit Konflikte nicht an die Öffentlichkeit gelangen, haben die vier Länder auf EU-Ebene ein „diplomatisches Koordinierungskonzept“ vereinbart. Damit sollen „regionale Positionen nur dann gemeinsam“ vertreten werden, wenn das Einverständnis von allen vorliegt. Jedoch haben sich auf der diplomatischen Ebene die Länder Tschechien und Slowakei von der „reaktionären Achse Budapest-Warschau“ sowie der „Umdeutung des Visegrád-Gedankens“ durch Viktor Orbán bereits distanziert.³⁴³

3.3.3 Europapolitische Funktion

Im Rahmen des V 4+-Formats können von der Visegrád-Gruppe weitere Partner für eine „Ad-hoc-Zusammenarbeit“ zu bestimmten Themen, bei denen ein gemeinsames Interesse besteht, aufgenommen werden. Das V 4+-Format umfasst u. a. die sektorale Zusammenarbeit mit der Benelux-Gruppe, den baltischen Staaten und den westlichen Balkanstaaten. Die Erklärungen zu den Ergebnissen der gemeinsamen Diskussionen sind zumeist nicht verbindlich und werden deshalb als Positionspapiere eingeordnet. Die Visegrád-Staaten kooperierten zudem eng mit Rumänien und Bulgarien im V 4+2-Format, in dem ähnliche Positionen in der Sozial-, Haushalt- und Agrarpolitik der EU vertreten wurden.³⁴⁴ Dieses Format der Zusammenarbeit wird allerdings von Rumänien und Bulgarien nicht mehr weiterverfolgt.³⁴⁵

Auch die Beziehung der V 4-Länder mit Deutschland ist nach wie vor von besonderer Bedeutung. Es besteht eine enge Verbindung zu den vier Staaten durch

³⁴² Vgl. *Andrew Cottey*, Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment. Bruges Regional Integration & Global Governance Paper, 3/2009, Working Paper, in: http://aei.pitt.edu/33535/1/BRIGG_3-2009_Cottey.pdf (Abruf am 10. März 2022).

³⁴³ Vgl. *Milan Nič*, a.a.O. (Fn. 335), S. 100.

³⁴⁴ Vgl. Guidelines on the Future Areas of Visegrád Cooperation on 12 May 2004, in: <https://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412> (Abruf am 10. Februar 2022).

³⁴⁵ Vgl. *Veronica Anghel*, Together or Apart? The European Union's East–West Divide, in: *Survival*, 62. Jg. (2020), H. 3, S. 179 – 202, S. 193.

„Handelsaustausch und industrielle Arbeitsteilung“³⁴⁶ sowie im politischen und gesellschaftlichen Bereich.³⁴⁷ In der Tschechischen und der Slowakischen Republik wurden die Beziehungen zum „direkten Nachbarn Deutschland immer als wichtig eingestuft“. Die Slowakei, die als einziger Staat der Visegrád-Gruppe Mitglied in der Europäischen Währungsunion ist, fühlte sich dadurch stärker mit Deutschland und den europäischen Werten verbunden.³⁴⁸

Nach Kai-Olaf Lang sollte Deutschland „mit Blick auf den europapolitischen Gesamtkontext“, aber auch im eigenen Interesse, weiterhin mit den Visegrád-Staaten kooperieren. Die Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Nachbarn sollten dabei „flexibel“ entwickelt, also die politische Intensität der bilateralen Beziehungen nach dem Motto „variable Differenzierung“ entweder verstärkt oder vermindert werden. Darüber hinaus schlägt er vor, dass „Deutschland den Kontakt zu den Visegrád-Ländern in unterschiedlichen Formaten organisieren“ könne; so wäre etwa eine „Konstellation Visegrád-Minus“ oder ein Format mit einzelnen Visegrád-Staaten und anderen EU-Partnern, z. B. mit Österreich und ohne Polen, möglich. Dabei müsse jedoch eine generelle Aufwertung der Visegrád-Gruppe durch solche Formate „auf politischer Ebene grundsätzlich vermieden werden“. Eine Zusammenarbeit auf Arbeitsebene könnte hingegen eine Vertrauensbasis herstellen. Bei einer Erweiterung mit Frankreich, also Weimarer Dreieck plus Visegrád, könnte auch den „Exklusionsängsten“ der osteuropäischen Staaten entgegengetreten werden.³⁴⁹

Auch wenn die Visegrád-Gruppe vor allem in der Flüchtlingspolitik noch geschlossen auftritt, wurden doch in den letzten Jahren erhebliche Unterschiede in manchen Politikbereichen sichtbar. Die Gruppe wird als „zunehmend gespalten“ wahrgenommen und mittlerweile als „Zwei plus Zwei-Modell“ beschrieben. Das heißt, dass zum einen die euroskeptischen Länder Polen und Ungarn und auf der

³⁴⁶ Vgl. Abbildung 5: Export Deutschlands in die Länder der Visegrád-Gruppe und der Import Deutschlands aus den Ländern der Visegrád-Gruppe im Jahr 2016 und Handelsumsatz von Deutschland mit den Ländern der Visegrád-Gruppe im Jahr 2016 (in Mrd. Euro), in: Statistisches Bundesamt 2017, Außenhandel, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2016.

³⁴⁷ Vgl. Kai-Olaf Lang, Differenzieren und Kooperieren. Die Visegrád-Staaten bleiben für die deutsche Europapolitik trotz Differenzen relevant, in: SWP-Aktuell (2017), H. 22, S. 1.

³⁴⁸ Vgl. Milan Nič, a.a.O. (Fn. 335), S. 99.

³⁴⁹ Vgl. Kai-Olaf Lang, a.a.O. (Fn. 347), S. 3 – 4.

anderen Seite das proeuropäisch ausgerichtete Tschechien sowie die Slowakei verschiedene Politikrichtungen verfolgen.³⁵⁰

Dies macht sich vor allem bei der Einstellung zur europäischen Integration bemerkbar, die als „Hauptlinie der Teilung“ gesehen wird. Diese Entwicklung lässt sich durch die unterschiedlichen innenpolitischen Bedingungen erklären. Die Slowakei gehört als einziges V 4-Land der Eurozone an und ist deshalb bestrebt, hinsichtlich der europäischen Integration mit zu der „Vorreitergruppe“ zu gehören. Im Gegensatz dazu sehen die drei anderen Visegrád-Länder in der „Idee eines Europas der vielen Geschwindigkeiten eine Bedrohung“, da dies zu einer „Marginalisierung der Bedeutung dieser EU-Länder“ führen könne.³⁵¹ Von Viktor Orbán wird schon seit längerem die europäische Integration in Frage gestellt. Er „widersetzt sich der Idee der ‚vereinigten Staaten Europas‘, der er seine „Konzeption starker und souveräner Nationen“ entgegensetzt.³⁵²

Deshalb lehnen Ungarn und Tschechien die Aufnahme von Gesprächen über die entsprechenden Änderungen der EU-Verträge ab. Im Gegensatz dazu verfolgt Polen mit einer Vertragsänderung die Lockerung des europäischen Integrationsgedankens. Die Slowakei ist einerseits der Meinung, dass die Eröffnung von Gesprächen über Vertragsänderungen zu „unnötigem Chaos“, andererseits aber für eine Vertiefung der Integration führen könne. Dagegen verfolgen Polen und Ungarn – vor dem Hintergrund des Streits mit der EU-Kommission zur Verteilung der Flüchtlinge und auch der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit – das Ziel, „die Kommission zu schwächen und die Rolle der Mitgliedsländer zu stärken“.³⁵³

Viktor Orbán erhoffte sich angesichts der Wahlen im Jahr 2017 in Frankreich und Deutschland durch einen Machtwechsel eine neue Elite, die mehr seinen Vorstellungen entsprach und mit der die Visegrád-Gruppe ein neues Kerneuropa gestalten könnte. Davon distanzierten sich jedoch die drei anderen Visegrád-Staaten. Eine EU mit keiner festen Organisation war vor allem nicht im Interesse von

³⁵⁰ Vgl. *Aleksander Fuksiewicz / Agnieszka Łada*, Wann sind zwei plus zwei nicht vier? Die Visegrád-Gruppe und die Zukunft Europas, in: *Polen-Analysen* (2017), H. 203, S. 2 – 7, S. 2.

³⁵¹ Vgl. ebenda, S. 1 – 3.

³⁵² Vgl. *Dominik Héjj*, Europaskeptisch und pragmatisch: Ungarns Sonderweg in der Visegrád-Gruppe, in: *Deutsch-polnisches Magazin* (2021), H. 3, S. 87.

³⁵³ Vgl. *Aleksander Fuksiewicz / Agnieszka Łada*, a.a.O. (Fn. 350), S. 3.

Tschechien und der Slowakei. Auch wenn es den Anschein hatte, dass alle vier Visegrád-Regierungen „integrationsskeptische Verfechter einer EU mit schwachen Institutionen und starken Mitgliedstaaten“ sind, hatten sich bereits innerhalb der Gruppe Risse gebildet. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Betrachtungen hinsichtlich der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, aufgrund von Differenzen in der Sicherheitspolitik und der Haltung gegenüber Russland.³⁵⁴

Nach Dominik Héjj besteht vorläufig keine Aussicht auf die Entwicklung, „einer gemeinsamen Linie der V 4, [weshalb] die Resonanz in anderen europäischen Regionen“ begrenzt bliebe. Da die ungarische Linie in der Visegrád-Kooperation vor allem „auf das nationale Interesse orientiert“ sei, würde sich das Land immer mehr von den anderen Ländern entfernen, insbesondere der Slowakei und auch Tschechien.³⁵⁵

Auch zu einem Vertretungsschema innerhalb der Gruppe gibt es unterschiedliche Bewertungen, insbesondere dazu, dass Polen sich als größtes Land der V-4-Gruppe innerhalb des Formats gerne als „Leader“ sehen würde. Für Viktor Orbán war dies in seinen ersten Regierungsjahren durchaus erwägenswert, denn er betrachtete „Polen als natürliche Führungsnation der V 4, die daraus ihre Stärke gewinnen sollte.“ Diese Einstellung änderte sich jedoch mit der Migrationskrise. Nach Einschätzung von Dominik Héjj habe Orbán seitdem begonnen, „diese Sonderrolle seinem eigenen Land zuzuschreiben.“³⁵⁶ Agnieszka Lada führt dazu aus, dass die drei anderen Staaten es nicht akzeptieren würden, wenn „Polen als alleiniger Vertreter für die Gruppe ohne vorherige Konsultation“ sprechen würde.³⁵⁷ Die ungarische außenpolitische Vertreterin sieht in den vergangenen Krisenjahren allerdings eine effektive Abstimmung im V 4-Format:

„Die Visegrád-Staaten haben in den vergangenen Jahren eine starke Abstimmungskultur entwickelt, sodass das Format durchaus Potential hat, dauerhaft eine osteuropäische Position zu vertreten. Es gibt durchaus Politikbereiche, wo Ungarn sich auch von Polen in der EU vertreten lassen würde.“³⁵⁸

³⁵⁴ Vgl. *Milan Nič*, a.a.O. (Fn. 335), S. 98.

³⁵⁵ Vgl. *Dominik Héjj*, a.a.O. (Fn. 352), S. 88.

³⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 86.

³⁵⁷ Vgl. *Agnieszka Lada*, Poland in Europe – regional leader or outlier? Poland’s European policy in view of the changes on the continent, in: Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017, S. 13.

³⁵⁸ Interview HU-11, Zeile 10-13.

Die verstärkte Abstimmung war auch durch die Flüchtlingskrise 2015/2016 begründet, welche die Zusammenarbeit der V 4-Länder wieder intensiviert hat. Die Gruppe hat in der „europäischen Flüchtlingspolitik dezidierte Positionen“ eingenommen und gegen eine „großzügige Aufnahme von Asylsuchenden“ Stellung bezogen.³⁵⁹

Zudem hatte sich die Visegrád-Gruppe mit eigenen Reformvorschlägen in die Debatten um die Zukunft der EU eingebracht, die verstärkt im Jahr 2016 nach der Brexit-Entscheidung formuliert wurden. Die Reformvorschläge bezogen sich auf die „Bedeutung eines intakten Binnenmarktes und seiner Vertiefung, der inneren und äußeren Sicherheit“. In der Erklärung der vier Regierungschefs vor dem informellen Gipfel in Bratislava sowie in deren Beitrag für die Erklärung von Rom im Jahr 2017 hatte man sich auf gemeinsame Positionen verständigt. Eckpunkte der europapolitischen Position der V 4-Länder sind das „Bekenntnis zur Einheit der EU“ sowie der „Vorbehalt gegenüber der Herausbildung exklusiver Gruppen“ und das sog. Kerneuropa. Dabei wird befürchtet, dass dies „neue Spaltungen und Desintegrationsdynamiken in Europa“ befördern könnte.³⁶⁰

3.4. Minilaterale Gruppen in den EU-Leadership-Strukturen

Neben dem deutsch-französischen Tandem, dem Weimarer Dreieck und der Visegrád-Gruppe gibt es weitere Staatengruppen, die in der Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union bereits eine Rolle gespielt haben. Diese Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten, die sich regional oder funktional organisieren, haben inzwischen „in ihrer Politikformulierung klar an Bedeutung gewonnen“.³⁶¹ Von daher soll in diesem Kapitel zunächst den Gründen der Entstehung von minilateralen Gruppen nachgegangen sowie die unterschiedliche Einordnung der Staatengruppen näher

³⁵⁹ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik, in: SWP-Aktuell (2015), H. 84, S. 79.

³⁶⁰ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, a.a.O. (Fn. 347), S. 2.

³⁶¹ Vgl. *Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza*, Minilateralismen in der EU: Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie, in: SWP-Aktuell (2018), H.7, S. 1.

betrachtet werden. Zudem gilt es aufzuzeigen, inwieweit sich die Leadership-Strukturen innerhalb der EU-Staatengruppen nach dem Brexit verändert haben.

Die nachfolgende Untersuchung greift im Wesentlichen auf den Text von Kai-Olaf Lang und Nicolai von Ondarza „Minilateralismen in der EU – Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie“ zurück, da dieser Bereich in der Forschungsliteratur bislang kaum erfasst ist.

3.4.1 Entstehung und Funktion von minilateralen Gruppen

Insbesondere vor den EU-Gipfeltreffen ist zu beobachten, dass die sog. minilateralen Gruppen der EU-Mitgliedstaaten sich abstimmen und Beschlussvorschläge koordinieren, um „mit vereinten Kräften Einfluss auf die Entscheidungen des Europäischen Rates zu nehmen.“³⁶² Durch die zunehmende Herausbildung von Gruppen werden aber auch die Konfliktlinien innerhalb der EU sichtbar abgebildet. Außerdem hat nach dem Brexit-Beschluss im Jahr 2016 eine Neuorientierung in manchen Staatengruppen stattgefunden und damit auch die Leadership-Strukturen verändert. Die Motivation von einzelnen Mitgliedstaaten der EU, sich zu festen Gruppen zusammenzuschließen, ist kein „Phänomen der europäischen Integration“, das neu entstanden ist.³⁶³ So wurde bereits im Jahr 1958 von Belgien, der Niederlande und Luxemburg die Benelux-Union gegründet.

Derzeit existieren 14 minilaterale Gruppen innerhalb der Europäischen Union. Die zunehmende Bildung von Staatengruppen hat mehrere Gründe: Zum einen hat die Erweiterung der EU eine Veränderung der Arbeitsabläufe in den Gremien des Europäischen Rates bewirkt. Dazu stellt Lang fest, dass trotz der Vergrößerung der EU auf inzwischen 27 Mitgliedstaaten immer noch „knapp 80 Prozent der Entscheidungen des Rates der EU im Konsens getroffen“ werden. Da sich jedoch der Aufwand der Regierungen hinsichtlich der Abstimmung untereinander und der Kompromissfindung erheblich vergrößert habe, sei dies nicht mehr allein von der jeweiligen Ratspräsidentschaft zu leisten. Zudem sind zuletzt vor allem kleinere und

³⁶² Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 1 – 3.

³⁶³ Vgl. ebenda, S. 2.

mittelgroße Staaten der EU beigetreten. Dies hat „maßgeblich zum Bedeutungszuwachs minilateraler Gruppen“ geführt, denn dort können sie sich austauschen und ihre Positionen koordinieren.³⁶⁴

Darüber hinaus hat aufgrund der seit 2010 bestehenden Krisen der EU eine „Renationalisierung und Stärkung intergouvernementaler Entscheidungsverfahren“ stattgefunden, wie in Kapitel 2.1 ausgeführt. Mit Beginn der europäischen Schuldenkrise ist der Europäische Rat im „Institutionengefüge der EU“ erheblich aufgewertet worden, da dort die „wegweisenden Entscheidungen auf EU-Ebene“ getroffen werden. Deshalb ist es für die Regierungen umso wichtiger geworden, sich vorab mit „ähnlich gesinnten Staaten“ zu verständigen und die Positionen soweit es geht abzustimmen, die in die „entscheidenden intergouvernementalen Verhandlungen“ eingebracht werden sollen. Es ist jedoch für die kleineren und mittelgroßen Staaten damit das Problem entstanden, dass durch diese „intergouvernementalen Verfahren des Europäischen Rates“ das Gewicht der großen Mitgliedstaaten erhöht wird. Ein weiterer Grund ist, dass die Gründung vor allem der neueren minilateralen Formate damit zusammenhängt, „Gegengewichte im Machtgefüge der EU oder der Eurozone zu bilden.“³⁶⁵

Die Gruppen der EU-Mitgliedstaaten sind zudem unterschiedlich ausgerichtet. Dabei wird zwischen alten und neuen geographischen Formaten sowie den Formaten mit funktionaler Zusammenarbeit unterschieden.³⁶⁶ In einer geographischen Gruppe befinden sich benachbarte Mitgliedstaaten, die zumeist eine gemeinsame Geschichte und Kultur miteinander verbindet, so z. B. die seit 1958 bestehende Benelux-Union. Sie kooperieren in EU-Fragen und arbeiten in vielen Bereichen grenzüberschreitend zusammen. Die Benelux-Länder hatten als Regionalkooperation in der Vergangenheit immer wieder europäische Führungsverantwortung übernommen, dies vor allem hinsichtlich „gemeinsamer Initiativen in Vertragsreformprozessen“. Jedoch sind in den vergangenen Jahren die „Differenzen innerhalb dieser Ländergruppe deutlich gewachsen“, sodass die drei Länder mittlerweile nur noch „einzeln und für punktuelle

³⁶⁴ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 2.

³⁶⁵ Vgl. ebenda, S. 3.

³⁶⁶ Vgl. Abbildung 6: Staatengruppen in der EU, in: Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 2.

taktische Bündnisse zur Verfügung“ stehen und sich nicht für eine gemeinsame europapolitische Reformagenda eignen.³⁶⁷

Zudem gibt es Kooperationen zwischen den nordischen Staaten – bestehend aus den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie den nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden –, die sich zur sog. Nordic Baltic Eight zusammengeschlossen haben. Dazu gehört auch eine enge Abstimmung vor den Treffen des EU-Ministerrates. Die Zusammenarbeit der nordischen Staaten wurde mit dem „Nordischen Ministerrat“ stark institutionalisiert, der „wie der Rat der EU in unterschiedlichen Formaten tagt“. In diese Gruppe wurden auch die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island integriert.³⁶⁸

Darüber hinaus ist die Gruppe der EU-Südstaaten zu nennen, bestehend aus nunmehr acht Mittelmeerranrainern und Portugal. Die EuroMed9-Gruppe ist zwar wenig institutionalisiert, aber es finden regelmäßige Treffen statt. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit liegen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das erste Treffen im September 2016 in Athen wurde anlässlich der Grexit-Debatte durchgeführt. Die Gruppe wandte sich insbesondere gegen die „Austeritätspolitik in der Eurozone“, die vorrangig von Deutschland betrieben wurde. Auch habe es Versuche gegeben, aufgrund der „zunehmenden Integration in der Eurozone“ die Interessen der Nicht-Euro-Staaten mit zu vertreten.³⁶⁹

Die Drei-Meere-Initiative (Trimarium) besteht aus zwölf Ländern aus Ostmittel- und Südosteuropa, die alle Mitglieder der EU sind. Sie wurde auf Initiative von Polen und Kroatien ohne formalen Unterbau im August 2016 in Dubrovnik (Kroatien) gegründet. Zuvor hatte bereits das erste informelle Treffen „im September 2014 am Rande der Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York“ stattgefunden.³⁷⁰ Es wurde zudem ein Business-Forum und ein Investitionsfonds eingerichtet, an dem sich auch die USA beteiligen. Bei dem Format handelt es sich sowohl um eine wirtschaftliche

³⁶⁷ Vgl. *Sebastian Harnisch / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 162), S. 386 – 387.

³⁶⁸ Vgl. *Christian Opitz / Tobias Etzold*, Auf der Suche nach neuer Relevanz: die Institutionen der nordischen Zusammenarbeit im Reformprozess, Berlin (2018), S. 5.

³⁶⁹ Vgl. *Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn.361), S. 3.

³⁷⁰ Vgl. *Michal Kořan / Bartosz Wiśniewski / Tomáš Strážay*, Das Trimarium-Format ist im Interesse der EU! Zur Drei-Meere-Initiative der EU-Staaten Mittel- und Osteuropas, in: *WeltTrends*, 25. Jg. (2017), H. 131, Außenpolitik im Zeichen der Raute, S. 4 – 7, S. 4.

als auch geopolitische Kooperation. Die Gruppe hat sich „zum Ziel gesetzt, die Konnektivität zwischen den Ländern der Region“ zu verbessern und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Dabei sollen insbesondere „grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte in Nord-Süd-Richtung vorangetrieben werden“. Die Zusammenarbeit liegt dabei schwerpunktmäßig in den „Bereichen Verkehr, Energie und Digitales“.³⁷¹ Hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis zwischen der Drei-Meere-Initiative und der Europäischen Union wird betont, dass bei Erreichen der Ziele des Trimarium-Formats dies für die „weitere Integration insgesamt von Vorteil“ sei. Die Vertreter der Trimarium-Staaten machten während des ersten Treffens bereits deutlich, „dass die Initiative den EU-Binnenmarkt stärken“ solle.³⁷²

Die funktionalen Gruppen sind die zweite Variante der minilateralen Formate. Dazu gibt es z. B. für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mehrere Formate, die zumeist auf einzelne Verhandlungen spezialisiert sind. Hierzu gehört das Normandie-Format zur Konfliktlösung des Ukraine-Konfliktes, das außerhalb der EU agiert. Außerdem ist noch die Gruppe der EU-3 zu nennen, in der neben Frankreich und Deutschland auch nach wie vor Großbritannien Mitglied ist, da es hier vor allem um die Sicherheitspolitik und speziell um das iranische Nuklearprogramm geht.

Zudem hat sich nach dem EU-Austritt Großbritanniens das „Ventotene-Format“ zusammengefunden, bestehend aus den nunmehr drei bevölkerungsreichsten EU-Ländern Italien, Frankreich und Deutschland. Es sollen in diesem Format „gemeinsame Linien für die grundsätzliche Weiterentwicklung von EU und Eurozone“ erarbeitet werden.³⁷³

Auch die Eurozone gilt als ein funktionales minilaterales Format, da sie mit der Eurogruppe und den Eurogipfeln über „eigene institutionelle Strukturen“ verfügt. Dort ist ein Austausch der Mitgliedstaaten möglich, ohne dass andere EU-Länder beteiligt sind. Lang und von Oндarza führen dazu aus, dass dies „die Eurozone von anderen Formen der differenzierten Integration“ unterscheide, wie z. B. den Schengenraum,

³⁷¹ Vgl. Kai-Olaf Lang, Die Drei-Meere-Initiative: wirtschaftliche Zusammenarbeit in geostrategischem Kontext, in: SWP-Aktuell (2021), H.16, S. 1 – 2.

³⁷² Vgl. Michal Kořan / Bartosz Wiśniewski / Tomáš Strážay, a.a.O. (Fn. 370), S. 5.

³⁷³ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Oндarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 5.

wo die regulären EU-Institutionen genutzt würden, in denen alle anderen Mitgliedstaaten dabei sein können, wenn auch ohne Stimmrecht.³⁷⁴

Daneben gibt es noch sog. volatile ad-hoc-Koalitionen, in denen sich Mitgliedstaaten zu einer Gruppe zusammenfinden, um insbesondere in Krisensituationen zu einem Politikfeld gemeinsame Positionen zu erarbeiten. Daraus hat sich inzwischen auch der Begriff der „like-minded“-Gruppen etabliert. Dazu gehört z. B. die sog. Hanse-Gruppe, zu der sich im Jahr 2018 acht nordeuropäische Staaten (Niederlande, Irland, Dänemark, Schweden und Finnland sowie die drei baltischen Staaten) zusammengeschlossen hatten. Die Gruppe setzte sich mit vereinten Kräften für eine „liberale Wirtschaftspolitik und eine auf Haushaltsdisziplin setzende Weiterentwicklung der Eurozone“ ein. Daran anschließend formierte sich zu Beginn der Coronakrise die Gruppe der „Frugalen Vier“, bestehend aus den Niederlanden, Schweden, Österreich und Dänemark. Sie plädierten dafür, trotz der hohen Kosten für die Pandemiebewältigung an der Einhaltung der Haushaltsdisziplin festzuhalten. Während der Krise hatte sich auch eine „volkswirtschaftliche Kooperation“ gebildet, in der die südeuropäischen Staaten eine aktivere Rolle übernahmen. Die Gruppe, der sich auch Irland, Belgien, Luxemburg angeschlossen hatten, forderte u. a. „mehr finanzielle Solidarität und die Ausgabe von Eurobonds“.³⁷⁵

An der Gruppenzusammensetzung lässt sich auch erkennen, wie unterschiedlich stark die EU-Mitgliedstaaten in den minilateralen Formaten engagiert sind. So sind die drei Gründerstaaten mit Frankreich (sieben Gruppen), Deutschland (sechs Gruppen) und Italien (fünf Gruppen), aber auch Polen (fünf Gruppen) am besten vernetzt.

Deutschland und Frankreich sind in den meisten Gruppen vertreten. Daraus wird deutlich, dass sie innerhalb der EU weit vernetzt sind, um ihre Interessen vor allem im Nord-Süd-Gefüge zu vertreten.

Es stellt sich aber die Frage, inwieweit diese Gruppen für die Europäische Union eher ein Stabilitätsfaktor sind oder ob dadurch ggf. eine „Fragmentierung oder Intransparenz“ begünstigt wird.³⁷⁶ Die zunehmende Bildung minilateraler Koalitionen

³⁷⁴ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 5.

³⁷⁵ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, Neue Freunde in der Not: die Corona-Pandemie verschiebt das Gruppengefüge in der EU, in: SWP-Aktuell (2020), H. 39, S. 2 – 3.

³⁷⁶ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 1.

deutet daraufhin, dass diese nach der EU-Osterweiterung sowie durch den Austritt Großbritanniens wesentlich dynamischer geworden sind und für EU-Leadership an Bedeutung gewonnen haben, um die heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten abzubilden.

3.4.2 Leadership-Konstellationen nach dem Brexit

Der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union stellt ein Novum in der Geschichte der EU dar, die bis dahin ständige Integrationsfortschritte zu verzeichnen hatte. Das Ausscheiden des drittgrößten Mitgliedslandes und zweitgrößten Beitrittszahlers stellte die verbleibenden Mitgliedsländer zunächst vor enorme Herausforderungen. Das Brexit-Votum löste unterschiedliche Reaktionen in den EU-Mitgliedsländern aus. Zum einen gab es die Befürchtung, dass dies eine „Fragmentierung und Desintegration der EU“ nach sich ziehen könnte, zumal sich zu dieser Zeit die EU aufgrund politischer und gesellschaftlicher Unruhen in den Mitgliedsländern in einer schwachen Position befand.³⁷⁷ Die Reaktionen auf den Austritt Großbritanniens aus der EU wurden vor allem in den nordischen EU-Ländern deutlich, wo es zu heftigen Reaktionen der europakritischen Parteien am rechten und linken Rand kam. Die „Finnen-Partei“ forderte gar ein „nationales Austrittsreferendum“.³⁷⁸

Andererseits hat eine Befragung im Jahr 2017 in acht Mitgliedsländern ergeben, dass durch den Brexit wieder das Bewusstsein über die Bedeutung der Zusammenarbeit der Staaten innerhalb Europas gestärkt worden sei. So sprach sich eine Mehrheit in sieben der acht Länder als „Konsequenz aus dem erstmaligen Austritt eines Mitgliedslandes für eine stärkere Zusammenarbeit der verbleibenden Mitgliedsländer“ aus. In allen

³⁷⁷ Vgl. *Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza*, Eine europäische "Special Relationship". Leitlinien, Interessen und Spielräume der EU-27 in den Brexit-Verhandlungen, in: SWP-Aktuell (2016), H. 74, S. 6.

³⁷⁸ Vgl. *Tobias Etzold / Christian Opitz*, Nordeuropa nach dem Brexit-Votum: die fünf nordischen Länder stellen ihre Beziehungen zur EU auf den Prüfstand, in: SWP-Aktuell (2016), H. 57, S. 1 – 3.

Ländern war die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger davon überzeugt, dass die „EU-Mitgliedschaft von Vorteil für ihr Land“ sei.³⁷⁹

Der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU ist erst mit dem Lissabon-Vertrag im Jahr 2009 ermöglicht worden. Mit Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wurde eine „primärrechtliche Basis für den freiwilligen Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU geschaffen“. Nach dem Brexit-Votum im Jahr 2016 wurden mehrere parallel ablaufende Verhandlungen durchgeführt, die sich jahrelang hinzogen.³⁸⁰ Die eigentlichen Verhandlungen sind von der Europäischen Kommission durchgeführt worden.

Der Europäische Rat hatte neben der Strukturierung des Austritt-Verfahrens gleichfalls die Beschlussfassung für die Verhandlungsposition vorgenommen. Hinsichtlich der Einordnung der Auswirkungen des Brexits auf den Einigungsprozess wurde bereits in der Ratssitzung im Juni 2016 von den EU-Mitgliedern bekräftigt, „im Rahmen der EU zusammenzuarbeiten, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen.“³⁸¹ In der darauffolgenden Konferenz in Bratislava machte der Europäische Rat deutlich, „dass er das britische Votum nicht als Grund für ein Ende der Integration“ sehe.³⁸² Mit den Erklärungen im Jahr 2016, in Rom 2017, Sibiu 2019 und der strategischen Agenda 2019 - 2024 „wiesen die 27 Staats- und Regierungschefs dem Brexit nur einen begrenzten Stellenwert für den weiteren Integrationsprozess zu.“³⁸³ Neben dem langwierigen Austrittsverfahren, welches am 31. Januar 2020 endgültig vollzogen wurde, ist auch ein Prozess der Neuordnung zwischen den Mitgliedsländern der EU-27 angestoßen worden. Dafür wurde bereits im Jahr 2016 für die politische Neuaufstellung der EU ein „Strategie- und Reflexionsprozess“ von den Staats- und Regierungschefs eingeleitet.³⁸⁴

³⁷⁹ Vgl. *Richard Hilmer*, Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit. Eine repräsentative Acht-Länder-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2017, S. 22.

³⁸⁰ Vgl. *Martin Große Hüttmann*, Der Brexit-Prozess: ein „wicked problem“ für die Europäische Union und die Integrationsforschung, in: *integration*, 44. Jg. (2021), H. 2, S. 132–149, S. 135.

³⁸¹ Vgl. Erklärung des Europäischen Rates, „Informelle Tagung der 27 in Brüssel“ am 29. Juni 2016, S.2, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/20444/sn00060de16.pdf> (Abruf am 10. März 2022).

³⁸² Vgl. *Birgit Bujard / Wolfgang Wessels*, Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rates, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 14. Jg. (2021), H. 1, S. 13 – 24, S. 17 – 18.

³⁸³ Vgl. ebenda, S. 18.

³⁸⁴ Vgl. *Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 377), S. 7.

Für die innereuropäische Diplomatie hatte der Brexit erhebliche Auswirkungen. Obwohl Großbritannien als EU-Mitglied nur in zwei minilateralen Formaten - in den „E 3“ sowie der G6-Gruppe der Innenminister/-innen - vertreten war, hatte das Land eine „wichtige Rolle im Beziehungsgeflecht der EU“ eingenommen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke und politischen Bedeutung sowie seiner „Eigenschaft als größtem Nicht-Eurostaat“ stellte es für die kleineren und mittelgroßen Mitgliedstaaten einen Verbündeten dar.³⁸⁵ Gleichfalls trat Großbritannien auch als „Integrationsbremsen“ auf, etwa gegenüber einer „tieferen Zusammenarbeit in der Außen- und Verteidigungspolitik“ oder der „Stärkung der Eurozone“. Daniela Schwarzer führt dazu aus, dass Großbritannien mit „seiner Zurückhaltung“ nie allein gewesen wäre, da es wechselnde Gruppen von kleineren Staaten gab, die sich „hinter London versteckten“.³⁸⁶

Deshalb haben sich nach der Brexit-Entscheidung die Mitgliedstaaten teilweise zu neuen Formaten zusammengefunden; die vorhandenen Gruppen wurden umstrukturiert und die Zusammenarbeit intensiviert. Insbesondere für Irland galt es, neue Partner zu finden, da es bis zum Brexit-Votum vor allem enge bilaterale Beziehungen zu Großbritannien hatte. Das Land, das vorher lediglich in der Eurogruppe integriert war, initiierte eine neue minilaterale Gruppe durch gemeinsame Treffen mit Dänemark und den Niederlanden. Diese Länder hatten gleichfalls intensive Beziehungen zu Großbritannien gepflegt und waren wirtschaftspolitisch ähnlich positioniert. Die drei Mitgliedsländer schlossen sich im Jahr 2018 mit Schweden, Finnland und den baltischen Staaten zur „Hanse-Gruppe“ zusammen. Die Gruppe setzte sich seitdem für eine liberale Wirtschaftspolitik und eine Entwicklung der Eurozone mit einer Festschreibung der Haushaltsdisziplin ein, wie bereits ausgeführt.

Zudem wurde für die nord- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die sich vorher wirtschaftspolitisch an Großbritannien orientiert hatten, die bilaterale Kooperation mit Deutschland immer wichtiger. Dazu gehören u. a. auch gemeinsame Treffen im Format mit den drei nordischen EU-Mitgliedsländern (N3+1) oder den baltischen

³⁸⁵ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 7.

³⁸⁶ Vgl. Daniela Schwarzer, DGAP-Kommentar, Europa nach dem Brexit (2020), S. 2 – 3, in: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/europa-nach-dem-brexite> (Abruf am 10. Februar 2022).

Staaten.³⁸⁷ Von daher hat Deutschland in der EU-27 eine noch größere zentrale Rolle eingenommen und damit die Möglichkeit, die Interessen der nordischen sowie ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten mit zu vertreten.

Nachdem sich Großbritannien in der letzten Phase der Austrittsverhandlungen gegen eine institutionelle Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Verteidigungspolitik mit der EU ausgesprochen hatte, ging es darum, die Kooperation auf bi- bzw. multilateraler Ebene, hier vor allem mit Frankreich und Deutschland, aber auch eingeschränkt mit Polen oder den nordischen Staaten, fortzusetzen. Diese Fokussierung auf alternative Formate mit einzelnen EU-Mitgliedsländern wird jedoch als Versuch betrachtet, „die EU außen- und sicherheitspolitisch zusätzlich zu schwächen.“³⁸⁸

3.5. Konzeption eines kollektiven EU-Führungsmodells

Für die Untersuchung europäischer Führungsleistung soll ein Führungsmodell konzipiert werden. Dazu wurde das schon vorhandene Modell von Magnus G. Schoeller (s. Kapitel 2.5), welches auf dem methodischen Zugang des „Process Tracing“ basiert, für die eigene empirische Untersuchung in Kapitel 4 angepasst und erweitert. Das ursprüngliche Modell geht hinsichtlich der abhängigen Variablen des Angebots von Leadership von einem unilateralen, ressourcenstarken Mitgliedstaat aus. Wie in den systemischen Bedingungen der EU aufgezeigt, sind für die EU-Führungsstrukturen aufgrund der großen Heterogenität der Interessen von 27 Mitgliedstaaten Führungskooperationen besser geeignet, da hiermit die Chance auf breitere Akzeptanz der Follower besteht. Im Unterschied zum Konzept der „Mit-Führung“ von Eckhard Lübke, in dem von keiner festen Leadership-Konstellation ausgegangen wird, konnte die Bedeutung des deutsch-französischen Bilateralismus sowie das europapolitische Potential des Weimarer Dreiecks und

³⁸⁷ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 361), S. 7.

³⁸⁸ Vgl. Claudia Major / Nicolai von Ondarza, Die EU und Global Britain: so nah, so fern, in: SWP-Aktuell (2021), H. 35, S. 5.

weiterer minilateralen Gruppen, wie der Visegrád-Gruppe, für EU-Leadership in der vorangegangenen Untersuchung aufgezeigt werden. Im Folgenden sollen die zwei Analyseschritte, die der empirischen Untersuchung zugrunde gelegt werden, näher erläutert werden.

3.5.1 Angebot von Leadership

Für die Analyse von Führungsleistung in den EU-Leadership-Strukturen wird als erster Analyseschritt die abhängige Variable „Angebot von Leadership“ definiert. Damit mehrere EU-Mitgliedstaaten ein Führungsangebot aushandeln und den „Followern“ vorschlagen, ist zunächst die unabhängige Variable der „Status-Quo-Kosten“ entscheidend. Sind diese Kosten hoch und liegt eine gemeinsame Problemwahrnehmung innerhalb der Mitgliedstaaten vor, steigt auch die Wahrscheinlichkeit für ein Leadership-Angebot. Weiterhin ist die Verteilung der Machtressourcen und im Besonderen die Verteilung von Präferenz- und Konfliktlinien als unabhängige Variablen zu analysieren, da so mögliche Vetospieler bei der späteren Umsetzung von Leadership im Angebot antizipiert werden können. Abschließend müssen die institutionellen Rahmenbedingungen, wie rechtliche Regelungen, im jeweiligen Politikfeld miteinbezogen und vor allem die Entscheidungsabläufe (Einstimmigkeit / Mehrheitsentscheidung) definiert werden. Für ein erfolgreiches Leadership-Angebot tritt nach der Analyse der Führungskooperationen in Kapitel 3 das deutsch-französische Tandem je nach Präferenzverteilung innerhalb der EU-27 in Zusammenarbeit mit Polen (Weimarer Dreieck), weiteren großen Mitgliedstaaten (Italien und Spanien), regionalen (Nord-Süd-Osteuropa) bzw. minilateralen Gruppen (Visegrád-Gruppe) oder in Verbindung mit der Europäischen Kommission (Co-Leadership) auf (s. Abbildung 7).



Abbildung 7: Eigene Darstellung

3.5.2 Durchsetzung von Leadership

Als zweiter Analyseschritt für die empirische Analyse von europäischer Führungsleistung wird die abhängige Variable „Durchsetzung von Leadership“ definiert. Für die erfolgreiche Umsetzung eines Leadership-Angebots sind die Machtressourcen (z. B. wirtschaftliche oder militärische Stärke) als unabhängige Variable entscheidend. Die führenden Mitgliedstaaten benötigen darüber hinaus einen „Mehrwert“, der sie nach der Durchsetzung von Leadership besser positioniert. Darüber hinaus sind potentielle Vetospieler für die Umsetzung von Lösungsansätzen zu analysieren, da sie zuvor ausgehandelte Kompromissvorschläge ablehnen und die Durchsetzung von Leadership verhindern können. Deshalb ist auch für die Umsetzung die unabhängige Variable der „institutionellen Rahmenbedingungen“ heranzuziehen, da die Regeln des Entscheidungsprozesses (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) ebenfalls ein wichtiges Kriterium darstellen. Für den Kausalmechanismus sind zwei zentrale Bereiche von Verhandlungsstrategien definiert: die Optimierung kollektiven Handelns und die Bereitstellung von Konzepten. Diese Strategien werden von den „Leader“-Staaten angewendet, um Konfliktlinien innerhalb der führenden Staaten und vor allem mit den „Followern“ zu überwinden. Dabei sind das „agenda management“, die Aushandlung von „package deals“ im Austausch für „side-

payments“, eine Führung durch Vorbild und die Präsentation neuer konzeptioneller Lösungsmaßnahmen zentrale Strategiebereiche, die über Effektivität und Effizienz von Leadership entscheiden. Bei erfolgreicher Durchsetzung eines Führungsangebots ist eine Bewahrung des Status-Quo in Krisensituationen bzw. ein Politikwechsel erreicht. Scheitert die Durchsetzung von Leadership, kann dies durch unzureichende Verhandlungsstrategien, hegemonielle Führung durch einen oder mehrere Leader sowie die Vetoposition durch einen oder mehrere „Follower“ begründet sein (s. Abbildung 8).



Abbildung 8: Eigene Darstellung

3.5.3 Analyseraster zur Untersuchung europäischer Führungsleistung

Zur empirischen Analyse von EU-Leadership wurde zusätzlich zu den angepassten Schaubildern ein Analyseraster entwickelt, in dem jeweils für die abhängigen Variablen „Angebot“ und „Durchsetzung“ von Führung ein Fragenkatalog entworfen wurde. Dazu ist das Analyseraster von Michael Stoiber als Vorlage genutzt und angepasst worden.³⁸⁹

Angebot von Leadership:

- 1. Gibt es ein Führungsangebot aus der Gruppe der Leader-Mitgliedstaaten heraus?**
 - a. Wie viele Leader bieten Führung an?
 - b. Wo verläuft die Konfliktlinie um den Status Quo? Welche Leader vertreten welche Interessen? Wird die Nord-Süd-Ost-Vertretung repräsentiert?
 - c. Wie stark sind die Leader (ausreichende Machtressourcen)?
 - d. Welche innenpolitischen Zwänge liegen in den einzelnen Mitgliedstaaten vor, die den Handlungsspielraum der Akteure auf EU-Ebene einschränken?
 - e. Liegt ein Co-Leadership-Angebot der supranationalen EU-Institutionen vor?
- 2. Ist die Gruppe der Leader intern fragmentiert?**
 - a. Liegt ein asymmetrisches Verhältnis in den jeweiligen bilateralen Beziehungen vor?
 - b. Führt das Machtgefälle zwischen den Leadern zur einseitigen Agenda-Setting-Funktion?

Durchsetzung von Leadership:

- 3. Schränken Vetospieler den Handlungsspielraum der Leader ein?**
 - a. Wie viele Vetospieler treten auf?
 - b. Um welche Typen von Vetospielern handelt es sich? Leader oder Follower-Vetospieler?

³⁸⁹ Vgl. Michael Stoiber, a.a.O. (Fn. 138), S. 49 – 50

- c. Wie stark sind potentielle Vetospieler (Machtressourcen)?
- d. Gibt es existierende Kooperationsformate, die als Vetospieler-Plattform genutzt werden?
- e. Gibt es weitere Veto-Spieler, wie die EZB bzw. den EUGH?

4. **Bieten die Leader-Mitgliedstaaten „Side-Payments“ zur Veränderung des Status-Quo?**

- a. Wenn ja, wie hoch ist der Einsatz der eigenen Machtressourcen?
- b. Wie weit wird von der ursprünglichen Position abgewichen?
- c. Nutzen einzelne Mitgliedstaaten die Rolle als „Free-Rider“?
- d. Wieviele „left overs“ liegen nach den Verhandlungen noch vor?
- e. Lässt sich ein hegemonialer Führungsstil erkennen?

4. Empirische Untersuchung: „Political Leadership“

Politische Krisen sind in der EU vor allem durch die transnationale Dimension gekennzeichnet, welche zum großen Teil durch die enge Verflechtung von Globalisierung und vertiefter europäischer Integration zu erklären ist. Krisensituationen scheinen also durch die starke Interdependenz der EU-Mitgliedstaaten automatisch ein kollektives Problem darzustellen. Aus dieser wechselseitigen Abhängigkeit der Mitgliedstaaten folgt ein „Problemlösungsinstinkt“ der EU-Staaten, gemeinsam eine konzertierte Antwort auf gemeinschaftlicher Ebene zu finden.³⁹⁰ Politische Krisen gehören seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaft mit zum politischen Zyklus und führten mitunter zu tiefgreifenden Veränderungen in Europa. Grundsätzlich sind „sogenannte Krisen seit jeher Teil der Funktionsweise der EU“ und haben „nicht zwingend destruktive Folgen“, sondern können vielmehr „zahlreiche Erneuerungen und weitere Integrationsschritte“ nach sich ziehen.³⁹¹

Der Begriff der Krise ist allerdings in der wissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig definiert. Aus einer Vielzahl an Definitionen lässt sich jedoch feststellen, dass „eine Krise in der Regel als eine akute Bedrohungslage für zentrale Werte oder vitale Systeme zu verstehen ist, die eine rasche Reaktion erfordert und durch große Ungewissheit gekennzeichnet ist.“³⁹² In einer solchen Situation ist der Bedarf an Führung hoch und gefestigte bzw. formalisierte Kooperationsformate, wie das deutsch-französische Tandem, haben den Vorteil, durch eine enge Vernetzung auf den verschiedensten Arbeitsebenen schneller in der Lage zu sein, Lösungskonzepte zu erarbeiten. Politische Führung gerät in krisenhaften Situationen enorm unter Druck, da in sehr kurzer Zeit Entscheidungen von großer Reichweite getroffen werden müssen, ohne dass die Folgen im Einzelnen abzuschätzen sind.³⁹³ Dies gilt insbesondere für

³⁹⁰ Vgl. *Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, EU-Politik in Krisenzeiten. Krisenmanagement und Integrationsdynamik in der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 67. Jg. (2017), H. 37, S. 11 – 12.

³⁹¹ Vgl. *Meike Schmidt-Gleim / Claudia Wiesner*, Theorising the EU's Crisis, in: *integration*, 44. Jg. (2021), H. 3, S. 235 – 241, S. 236.

³⁹² Vgl. *Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, a.a.O. (Fn. 390), S. 11.

³⁹³ Vgl. *Uriel Rosenthal / Michael T. Charles / Paul 't Hart*, *Coping with crises. The management of disasters, riots and terrorism*, Springfield, Illinois, USA 1989, S. 132.

Situationen, die eine große Bedrohung für das gesamte Gemeinwesen darstellen und Unsicherheit unter den Akteuren erzeugen.³⁹⁴

Nachfolgend sollen die Finanz- und Staatsschuldenkrise (Kapitel 4.1), die Ukraine-Krise (Kapitel 4.2), die Asyl- und Migrationskrise (Kapitel 4.3) und die Corona-Krise (Kapitel 4.4) ereignisorientiert analysiert werden. Zudem erfolgt in Kapitel 4.5 die Analyse einer weiteren Leadership-Form, dem sog. smart leadership, mit der Untersuchung des visionären Führungsangebots des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron in den zuvor untersuchten Politikfeldern.

Die Untersuchung erfolgt nach dem Schema der in Kapitel 3.5 dargestellten Schaubilder für das Angebot und die Durchsetzung von Leadership sowie mit Hilfe des angepassten Analyse-Rasters. Die vier Fallstudien politischer Führungsleistung im Rahmen von europäischem Krisenmanagement basieren auf der vorgestellten Prozessnachverfolgung in Kombination mit empirischen Erkenntnissen aus den durchgeführten Experteninterviews sowie einer Analyse der relevanten Dokumente.

4.1. Finanz- und Staatsschuldenkrise

Der Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union ging die Finanzkrise voraus, welche ihren Ursprung auf dem amerikanischen Immobilienmarkt im Jahr 2007 hatte. Grundlage waren sog. Subprime-Kredite für Kreditnehmer mit geringem Einkommen, die Eigentum unter der Annahme kauften, dass mit der Wertsteigerung letztlich auch steigende Kreditzinsen bezahlt werden könnten. Die entstandene Spekulationsblase platzte schließlich Mitte des Jahres 2008. Viele der gehandelten Kreditpakete enthielten „faule“ Subprime-Kredite, die nicht mehr bedient werden konnten und eine große Zahl an Kreditausfällen bei den amerikanischen Banken zur Folge hatte. Im September 2008 musste daraufhin die Investmentbank Lehman Brothers Insolvenz beantragen. Die Finanzkrise weitete sich anschließend schnell global aus, da die amerikanischen Banken selbst ihre Ausleihungen kreditfinanziert hatten und damit auch europäische Banken gleichermaßen betroffen waren.

³⁹⁴ Vgl. *Manuela Sánchez Gómez / Douglas Webber*, a.a.O. (Fn. 62), S. 1 – 2.

Kurz nach der Pleite von Lehman Brothers wurde deutlich, dass die mangelnde Finanzmarktregulierung und -aufsicht auf europäischer Ebene einer der Hauptgründe dafür war, warum die EU so stark von der Finanzkrise betroffen war.³⁹⁵ Die Folge waren milliardenschwere Unterstützungsleistungen für die Wirtschaft und den Bankensektor. Damit verbunden war eine ansteigende Staatsverschuldung und eine wachsende Skepsis der Finanzmärkte gegenüber der Bonität einiger Euroländer. Die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit und Staatsverschuldung der EU-Mitglieder, gerade zwischen den Nord- und den Südstaaten der Europäischen Union, wurde problematisch. Die mangelnde Kreditwürdigkeit von Staaten wie Irland, Griechenland, Spanien und Portugal hatte eine Abwertung durch die Ratingagenturen zur Folge. Dies erhöhte die Zinsen für neue Kredite und die Verschuldung in den Südländern stieg sprunghaft an.³⁹⁶ Zudem nahmen auch die Spekulationen auf einen möglichen Staatsbankrott der hoch verschuldeten Staaten zu, was die Bonität der Staatsanleihen vor allem im Verhältnis zu den deutschen Anleihen weiter nach unten zog.³⁹⁷ Für diese Staaten wurden die steigenden Zinsen am Kapitalmarkt zu einem ernsthaften Problem, da die Refinanzierung ihrer Staatsschulden damit erheblich teurer wurde.

Die hohe Verschuldung der Eurostaaten hatte jedoch ihren Ursprung nicht allein in der Finanzkrise. Viele Mitgliedstaaten verfehlten regelmäßig die Konvergenzkriterien von Maastricht, die eine Neuverschuldung von höchstens drei Prozent des BIP und eine Staatsverschuldungsquote von höchstens 60 Prozent des BIP vorsehen. Frankreich hatte vor der Eurokrise schon 2003 und 2004 zweimal und Deutschland im Jahr 2003 die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages gebrochen, worauf in beiden Fällen keine Sanktionen folgten. Frankreich verfehlte von 2009 bis 2018 dann „permanent das 3-Prozent-Defizit-Kriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“, was ein „EU-Verfahren wegen übermäßigen Defizits“ nach sich zog.³⁹⁸ Damit wird die Bedeutung

³⁹⁵ Vgl. *Daniela Schwarzer*, Economic Governance in der Eurozone, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 62. Jg. (2012), H. 4, S. 18.

³⁹⁶ Vgl. Abbildung 9: Öffentlicher Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausgewählter Euroländer von 1990 bis 2014, in: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0289-les-couts-salariaux-au-sein-de-la-zone-euro-une-relecture-des-divergences-de-competitivite-et> (Abruf am 22. Februar 2022).

³⁹⁷ Vgl. Abbildung 10: Spreads von Staatsanleihen im Verhältnis zu deutschen Anleiherenditen, in: *Magnus G. Schoeller*, *Leadership in the Eurozone*, S. 69.

³⁹⁸ Vgl. *Joachim Schild*, Emmanuel Macron – europapolitischer Visionär, Revolutionär, Reformer?, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich Jahrbuch 2018*, Wiesbaden 2019, S. 61 – 77, S. 66.

einer „*Führung durch Vorbild*“ deutlich, da ein Leadership-Angebot von den „Followern“ nicht akzeptiert wird, wenn die „Leader“ sich selbst nicht an die Regelungen halten. Nachfolgend soll anhand von ausgewählten Fallbeispielen – der gemeinsamen Kapitalaufnahme der Eurozone über „Eurobonds“, dem deutsch-französischen Gipfel von Deauville im Oktober 2010, der Konstruktion der Europäischen Rettungsschirme EFSF und ESM und der Debatte um den möglichen Austritt Griechenlands aus der Eurozone – aufgezeigt werden, in welcher Form Leadership aufgetreten ist bzw. durchgeführt wurde.

4.1.1 Angebot von Leadership: „Eurobonds“

Mit der Finanz- bzw. Eurokrise war ein drohender Staatsbankrott eines Mitgliedstaates der Eurozone zu einem realistischen Szenario geworden. Die Ausgangslage zeigte anhand der Leadership-Kriterien bereits auf, dass die hohen Status-Quo-Kosten für alle Staaten ein kollektives Problem darstellten. Frank Schimmelfennig führt dazu aus, dass die Kosten und Risiken schon bei einem „relativ kleinen Mitgliedstaat wie Griechenland extrem hoch gewesen wären und zu einem Auseinanderbrechen der Währungsunion hätte führen können“.³⁹⁹ Eine schnelle Krisenlösung war wegen der mangelnden institutionellen Regelungen des Maastrichter Vertrages darüber hinaus nicht zu erwarten. Damit lag eine Nachfrage für Leadership von Beginn der Krise an vor, wodurch Deutschland und Frankreich als wirtschaftliche starke Mitgliedstaaten aufgefordert waren, einen Kompromissvorschlag innerhalb des Tandems zu erarbeiten. Traditionell vertreten beide Länder jedoch verschiedene wirtschaftspolitische Positionen und so stellte sich die Formulierung eines gemeinsamen Führungsangebots in der Eurokrise zunächst als eine schwierige Aufgabe dar.⁴⁰⁰

Wie sich im Jahr 2010 herausstellte, stand Griechenland aufgrund der Belastung durch hohe Zinsen für neue Kredite und durch die hohe Verschuldung ohne ausländische Hilfe vor dem Staatsbankrott. Der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy

³⁹⁹ Vgl. Frank Schimmelfennig, Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift, 53. Jg. (2012), H. 3, S. 394 – 413, S. 404.

⁴⁰⁰ Vgl. Henrik Uterwedde, a.a.O. (Fn. 270), S. 117.

setzte sich deshalb für schnelle Hilfszahlungen ein, ohne als Bedingung dafür substantielle Eingriffsrechte in die Finanzautonomie der Eurostaaten zu fordern.⁴⁰¹ Einer der wesentlichen Vorschläge kam ursprünglich vom damaligen Euro-Gruppen-Chef Jean-Claude Juncker und dem italienischen Finanzminister Giulio Tremonti im Jahr 2010 - maßgeblich von Frankreich und Spanien unterstützt – mit der Einführung von sog. Eurobonds.⁴⁰² Diese sahen eine gemeinsame EU-Anleihe am Kapitalmarkt vor, bei der die verschuldeten Euro-Staaten von der guten Bonität, u. a. Deutschlands, mit profitiert hätten. Das Konzept der Eurobonds existiert allerdings schon seit den 1960er Jahren und wird innerhalb der EU unterschiedlich definiert. Im „Extremfall“ könne ein Eurobonds von einer „Zentralstelle auf europäischer Ebene ausgegeben werden, für die dann alle Mitgliedstaaten haften“.⁴⁰³

Dazu bemerkt Hans-Werner Sinn, dass mit der Einführung von Euro-Anleihen „endgültig sämtliche Stabilitätsdämme in Europa“ brechen könnten.⁴⁰⁴ Die deutsche Bundesregierung wollte verhindern, dass die Südländer die Chance nutzten, die Maastricht-Konstruktion aufzuweichen. Deutschland war allerdings nicht nur als entscheidender Kreditgeber gefragt, sondern aufgrund weitreichender Verflechtungen deutscher Banken in den Schuldnerstaaten auch selbst involviert.⁴⁰⁵

Der Vorschlag hätte aber durchaus das Potential gehabt, die verschuldeten Länder wieder auf den Wachstumspfad zurückzubringen.⁴⁰⁶ Frankreich ist dabei als „Interessenvertreter der Südländer“ aufgetreten, obwohl es „gleichzeitig selbst betroffen“ gewesen war.⁴⁰⁷ Es lässt sich demnach ein Angebot von Leadership durch Frankreich mit Unterstützung weiterer Südländer mit der Maßnahme von Eurobonds

⁴⁰¹ Vgl. The Economist, „A Grimm tale of euro-integration“, in: <https://www.economist.com/node/15549113> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁴⁰² Vgl. Euractiv, „Juncker drängt auf europäische Anleihe“ am 6. Dezember 2010, in: <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/juncker-drangt-auf-europaische-anleihe/> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁴⁰³ Vgl. Interview EXP-05, Zeile 26-30.

⁴⁰⁴ Vgl. *Hans-Werner Sinn*, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, Berlin 2010, S. 346.

⁴⁰⁵ Vgl. *Helen Thompson*, *Germany and the Euro-Zone Crisis: The European Reformation of the German Banking Crisis and the Future of the Euro*, in: *New Political Economy*, 20. Jg. (2015), H. 6, S. 851 – 870.

⁴⁰⁶ Vgl. *Mark Leonard / Jan Zielonka*, *A Europe of Incentives*, Juni 2012, in: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf (Abruf am 20. Januar 2022), S. 37, S. 46.

⁴⁰⁷ Vgl. Interview NL-18, Zeile 19-20.

feststellen. Ein deutsches Führungsangebot war zunächst nicht vorhanden, was zu deutlicher Kritik an der zögerlichen deutschen Europapolitik führte:

„Germany’s preferred self-image is a bigger version of Switzerland: economically successful but political modest (...)The one country with the capacity to lay out a strategic vision for the single currency’s future is unwilling to do so.“⁴⁰⁸

Erik Jones kritisiert, dass „diese Verzögerungen zu deutlich höheren Kosten für spätere Rettungsmaßnahmen“ geführt hätten.⁴⁰⁹ Auch in der polnischen Botschaft kritisiert die außenpolitische Expertin, dass Deutschland offiziell die eigene starke Führungsposition nicht ausfüllte, obwohl seit Jahren, z. B. vom Auswärtigen Amt, strategisch Posten in der EU besetzt würden.⁴¹⁰

Wie Magnus G. Schoeller in seiner Leadership-Analyse zur Eurokrise feststellt, unterstützte die Europäische Kommission den Vorschlag der Einführung von Eurobonds, nahm allerdings keine Co-Leadership-Rolle ein. Die Kommission hat die Aussicht auf eine Durchsetzung von Leadership wohl in Bezug auf eine gemeinsame Kapitalanleihe als gering eingeschätzt und war nicht bereit, die Kosten für das Angebot von Co-Leadership zu tragen.⁴¹¹

Dies lag wohl auch daran, dass der Vorschlag der Eurobonds auf deutscher Seite auf entschiedene Ablehnung stieß, da man ein sog. Moral-Hazard-Verhalten seitens der verschuldeten Mitgliedstaaten befürchtete, falls diesen bei einem einheitlichen Zinssatz die Anreize fehlen würden, ihre Haushalte zu konsolidieren.⁴¹²

Die Auseinandersetzung zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich der richtigen Krisenstrategie war, wie bereits erwähnt, durch traditionell gegensätzliche wirtschaftliche Konzepte bedingt. Olivier Louis und Daniela Schwarzer beschreiben die unterschiedlichen Modelle wie folgt:

„L’approche traditionnelle allemande consiste à dire que l’État a pour vocation de poser les règles de base de la vie économique en laissant à des autorités indépendantes le soin de les faire appliquer. Une idée clé est qu’il faudrait ‘dépolitiser’ l’économie par un cadre clair garantissant le bon fonctionnement des marchés sur le long terme. C’est pour cela que, d’un point de vue allemand, l’approche française de souscrire à la fois à l’idée de l’économie du marché et à un volontarisme politique semble contradictoire, puisque, dans l’économie de marché, l’État doit

⁴⁰⁸ The Economist, Europe’s reluctant hegemon. Special report on Germany, London, Juni 2013, S. 3

⁴⁰⁹ Vgl. Erik Jones, Merkel’s Folly, in: Survival, 52. Jg. (2010), H. 3, S. 21 – 38.

⁴¹⁰ Vgl. Interview PL-08, Zeile 23-26.

⁴¹¹ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 140.

⁴¹² Vgl. Falk Illing, Deutschland in der Finanzkrise, Wiesbaden 2013, S. 78 – 79.

se contenter à définir le cadre de l'action des acteurs économiques et n'a donc pas de rôle actif.“⁴¹³

Die beiden Autoren stellen fest, dass der wesentliche Unterschied der wirtschaftlichen Modelle in Deutschland und Frankreich darin liegt, welche Rolle der Staat als Akteur einnimmt. Das traditionelle deutsche Wirtschaftsmodell des Ordoliberalismus besteht im Kern darin, dass der Staat grundsätzliche Regeln und Strukturen aufstellt, also einen Rahmen für wirtschaftliches Handeln setzt. Danach zieht er sich aus der aktiven Rolle zurück. In Frankreich hingegen soll der Staat durchaus als aktiver politischer Akteur in den Markt eingreifen. Deshalb wird eine nachfrageorientierte Politik durch gezielte Wachstumsförderung favorisiert. Hier sieht der Staat direkte Investitionen oder Subventionen vor. Lohn- und Preissenkungen werden als nur begrenzt umsetzbar erachtet und in ihrer Wirkung angezweifelt. Darüber hinaus wird befürchtet, dass deflationäre Tendenzen das Wachstum langfristig schwächen könnten. In Deutschland sieht das angebotsorientierte Konzept vor, dass bei schwacher Nachfrage und im Falle hoher Arbeitslosigkeit ein sinkendes Preisniveau und fallende Löhne die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Wachstumsaussichten wieder steigern können.⁴¹⁴

Deutschland lehnte nach den eigenen wirtschaftlichen Prinzipien des Ordoliberalismus den Übergang in eine „Transferunion“ aber weiterhin strikt ab und setzte sich damit vorerst durch. Dabei berief man sich auf die sog. No-Bailout-Klausel nach Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), welche eine gegenseitige Haftung unter den Mitgliedstaaten untersagt. In Bezug auf die Aufnahme gemeinsamer Staatsanleihen der Euroländer trat Deutschland als eine Art *Vetospieler* auf. Dazu hatte die damalige Bundeskanzlerin Merkel mehrfach betont, „dass es eine gesamtschuldnerische Haftung – sei es in Form von europäischen Staatsanleihen (Eurobonds) oder eines europäischen Schuldentilgungsfonds (...) – mit ihr nicht geben werde.“⁴¹⁵ Zur Verhinderung der gemeinsamen Kapitalaufnahme habe Deutschland auch *innenpolitische Zwänge* durch das Bundesverfassungsgericht als Verhandlungsstrategie genutzt. Der niederländische außenpolitische Vertreter

⁴¹³ Daniela Schwarzer / Olivier Louis, La politique économique de l'Union européenne, in: Claire Demesmay (Hrsg.), La France et l'Allemagne face aux crises européennes, Pessac, France 2010, S. 82.

⁴¹⁴ Vgl. Daniela Schwarzer, Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 63. Jg. (2013), 1 – 3, S. 30 – 31.

⁴¹⁵ Vgl. Siegfried Schieder, a.a.O. (Fn. 83), S. 66.

berichtet, dass die deutsche Bundeskanzlerin häufig auf verfassungsrechtliche Bedenken verwiesen habe.⁴¹⁶ Von einem Vertreter im Bundesfinanzministerium wird dieser Eindruck bestätigt:

„Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe hat die Verhandlungsposition Deutschlands dann später sogar noch gestärkt, da die Deutschen im Rat in Brüssel als einziges Land auf ihre verfassungsrechtlichen Einschränkungen verweisen konnten. Als Beispiel kann dafür die Verhinderung von Mehrheitsentscheidungen bei den EU-Rettungsschirmen gesehen werden, da das Bundesverfassungsgericht hier Einstimmigkeit in einem seiner Urteile verlangt hatte, da ansonsten Deutschland überstimmt werden könnte.“⁴¹⁷

Deutschland schaffte es demnach im weiteren Verlauf der Eurokrise, auch die institutionellen Rahmenbedingungen nach eigenen Vorstellungen festzulegen.

Hinsichtlich der „Eurobonds“-Debatte lässt sich eine eigenständige osteuropäische Präferenzlinie zudem nicht erkennen. Polen verhielt sich ab 2009 als „nördlicher EU-Staat“ und schloss sich der Haltung Deutschlands an bei „gleichzeitiger Abgrenzung gegenüber den Südländern der Eurozone.“ Dies führte dazu, dass Polen sich bei „Themen wie Haushaltskontrolle und Finanzierungskonditionen mit dem ‚protestantischen‘ Norden Europas zusammengeschlossen“ hatte.⁴¹⁸ Auch die außenpolitische Vertreterin von Tschechien bestätigt, dass man als Nicht-Euro-Mitglied nur „passiv im erweiterten Format der Eurogruppe“ an der Krisenbewältigung beteiligt gewesen sei, aber vehement gegen die Vergemeinschaftung von Schulden eingetreten wäre.⁴¹⁹ Nach Aussage der ungarischen Interviewpartnerin habe Ungarn wegen der engen wirtschaftlichen Verbindung als „größtem Handelspartner“ Deutschlands ebenfalls die finanzpolitischen Vorstellungen geteilt.⁴²⁰ Für Schweiger können durch die kompatiblen Positionen Polen, Tschechien und Ungarn als „*like-minded*“-Partner in der Finanzpolitik mit Deutschland eingeordnet werden, dessen Einfluss als Nicht-Euro Staaten aber begrenzt gewesen sei.⁴²¹ Damit lag eine eigenständige osteuropäische Position nicht vor und der Einbezug des Weimarer Dreiecks erschien nicht notwendig.

⁴¹⁶ Vgl. Interview NL-18, Zeile 24-26.

⁴¹⁷ Interview DE-10, Zeile 47-54.

⁴¹⁸ Vgl. Roderick Parkes, „Der Legitimator“: Welches Deutschland wünscht sich Polen?, in: Martin Koopmann / Barbara Kunz (Hrsg.), Deutschland 25 Jahre nach der Einheit 2016, S. 27 – 40, S. 28 – 29.

⁴¹⁹ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 9-10.

⁴²⁰ Vgl. Interview HU-11, Zeile 30-33.

⁴²¹ Vgl. Christian Schweiger, a.a.O. (Fn. 277), S. 6.

Claire Demesmay ordnet die Funktion des Tandems für die damalige EU-17 wie folgt ein:

„Innerhalb der Eurozone spielen Deutschland und Frankreich noch immer die Hauptrollen. Mit seinen 17 Mitgliedern stellt dieses ‚Europa im Kleinen‘ gewissermaßen die Rahmenbedingungen für die deutsch-französische Führungsrolle vor der EU-Erweiterung wieder her.“⁴²²

Für Leadership innerhalb der Eurozone waren scheinbar die eingespielten Leadership-Strukturen des Tandems ausreichend, um die unterschiedlichen Präferenzen zur Krisenbewältigung abzubilden. Die divergierenden Standpunkte waren durch Deutschland und Frankreich damit abgebildet, was auch die polnische Position, sich als nordeuropäisches Land in der Finanzpolitik zu gruppieren, belegt. Ein Großteil der außenpolitischen Experten bestätigt die zentrale Leadership-Funktion des Tandems als Vertreter für Nord- und Südeuropa in der EU-19. In der Eurokrise seien die „Hardliner auf beiden Seiten“ im Unterschied zur heutigen EU-Führungskonstellation bereit gewesen, einen deutsch-französischen Kompromissvorschlag mitzutragen.⁴²³ Einzig die griechische, spanische und ungarische außenpolitische Vertreterin forderten auch für die Eurozone breitere Leadership-Kooperationen oder lehnten die Entscheidungsfindung durch zwei große Mitgliedstaaten grundsätzlich ab.⁴²⁴

4.1.2 Durchsetzung von Leadership auf dem Gipfel von Deauville?

Die Durchsetzung von Leadership im Zuge der Eurokrise lief demnach auch wegen des erhöhten Handlungsdrucks häufig über die eingespielten Strukturen des Tandems im Rahmen des Embedded Bilateralism. Der erste Lösungsvorschlag kam allerdings offiziell von der Europäischen Kommission am 29. September 2010 und beinhaltete im Kern eine „strengere Governance“ bei Haushaltfragen sowie eine „Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“, insbesondere im Hinblick auf einen „Automatismus bezüglich der finanziellen Sanktionen, die gegen Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen nicht einhalten, verhängt werden“ können. Die Verhandlungen

⁴²² Claire Demesmay, Hat der deutsch-französische Bilateralismus Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 63. Jg. (2013), H. 1 – 3, S. 38.

⁴²³ Vgl. Interviews DE-10, Zeile 97-103; FR-01, Zeile 30-35; FR-03, Zeile 34-38; PL-08, Zeile 55-58; EXP-05, Zeile 85-86; CZ-06, Zeile 24-26; NL-18, Zeile 49-50.

⁴²⁴ Vgl. Interviews HU-11, Zeile 67-69; SP-13, Zeile 31-34; GR-17, Zeile 39-40.

dazu liefen ebenfalls zwischen einer nordeuropäischen Präferenzlinie mit Unterstützung der Kommission und der EZB, die sich „für automatische Sanktionen“ einsetzten, und einer südeuropäischen Positionierung, die einen „gewissen Interpretationsspielraum“ forderte.⁴²⁵

Eine weitere Kompromissfindung war also dringend notwendig, weshalb es zu einem entscheidenden deutsch-französischen Gipfeltreffen am 18. Oktober 2010 in Deauville kam, bei dem es im Kern um die Verschärfung des Stabilitätspakts ging. Der Vertreter des Bundesfinanzministeriums beschreibt die Verhandlungsergebnisse als „*package deal*“ zwischen Deutschland und Frankreich. Die Franzosen hätten die „automatische Sanktionierung“ bei Nichteinhaltung der Defizitkriterien durch die Europäische Kommission verhindert, welche erst nach einer Frist von sechs Monaten in Kraft treten sollte. Deutschland setzte die private Gläubigerbeteiligung und die Möglichkeit des Stimmentzuges im Ministerrat bei Überschreitung der Defizitgrenze durch.⁴²⁶ Trotz der Einigung auf einen typischen deutsch-französischen Kompromiss, der aus unterschiedlichen Positionen entstanden war, wird der Gipfel von Deauville im Ergebnis als deutscher EU-Leadership von einigen Experten bewertet, bei dem Frankreich schließlich aufgrund der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands „einschwenkte“.⁴²⁷ Dies habe vor allem daran gelegen, dass Deutschland die „private Gläubigerbeteiligung durchgesetzt hat“, welche für die spätere Krisenlösung essentiell war.⁴²⁸ Im Außenministerium in Paris wird das Engagement Deutschlands zwar gelobt, aber die Darstellung des „Einschwenkens“ auf die deutsche Position zurückgewiesen.⁴²⁹ Anhand der Expertenaussagen lässt sich feststellen, dass das Tandem zum Zeitpunkt des Gipfels in Deauville durch die wirtschaftliche Asymmetrie zu Lasten Frankreichs bereits stark intern fragmentiert war, in der Wahrnehmung nach außen aber gemeinsame Leadership-Angebote formulierte. Dies war auch dadurch begründet, dass Deutschland Frankreich „als Partner brauchte, um von den anderen Mitgliedstaaten nicht als zu dominant wahrgenommen“ zu werden.⁴³⁰

⁴²⁵ Vgl. *Christophe Degryse*, Die neue wirtschaftspolitische Governance der EU, in: Working Paper - European Trade Union Institute (2014), S. 1 – 94, S. 31 – 33.

⁴²⁶ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 30-37; DE-10, Zeile 55-61, HU-11, Zeile 41-45.

⁴²⁷ Vgl. Interviews PL-08, Zeile 34-36; EXP-05, Zeile 51-52; AT-04, Zeile 29-31; SP-13, Zeile 24-26 NL-18, Zeile 31-32.

⁴²⁸ Vgl. Interview DE-10, Zeile 66-71.

⁴²⁹ Vgl. Interview FR-03, Zeile 20-25.

⁴³⁰ Vgl. Interview PL-08, Zeile 58-61.

Die deutsch-französische Kompromissfindung lief allerdings parallel zur Entscheidungsfindung im Ministerrat in Brüssel ab. Am 21. Oktober 2010 verabschiedete die Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ des Ministerrats ihren Schlussbericht, der die Position der Finanzminister zum „Six-Pack“ enthielt. Die Finanzminister einigten sich auf einen neuen „Aufsichtsrahmen für eine bessere Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte“ (das künftige Europäische Semester) sowie härtere und schnellere Sanktionen bei Missachtung der Maastricht-Kriterien.⁴³¹ Der niederländische Vertreter stellt dazu fest, dass Deutschland im „Two Pack“ bzw. „Six Pack“ dann „eigene Vorstellungen einer Austeritätspolitik“ umgesetzt habe.⁴³²

Die europäischen Partner waren damit zehn Tage vor dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Brüssel nicht miteinbezogen worden, was bei Vertretern der Europäischen Kommission auf deutliche Kritik stieß. Das Vorgehen sei „unsolidarisch“ und stelle eine Art deutsch-französisches „Diktat“ dar.⁴³³ Die deutsche Bundeskanzlerin Merkel verteidigte hingegen die Vereinbarungen von Deauville auf einer Pressekonferenz nach dem deutsch-französischen Ministerrat zwei Monate später als essentiell, da es ohne diese „keine Verhandlungen im Rat über Vertragsveränderungen und einen permanenten Krisenmechanismus“ gegeben hätte.⁴³⁴ Die damalige Vizepräsidentin der EU-Kommission Viviane Reding entgegnete darauf, dass „neue Regeln nicht von zwei Staaten in Deauville gemacht“ werden könnten, sondern von „27 Staaten in Luxemburg, Brüssel und Straßburg“.⁴³⁵ Die Vorwürfe waren nicht unbegründet, da der französische Präsident zuvor von einer „kleinen Exekutive“ im Tandem gesprochen hatte.⁴³⁶ Die als intransparent kritisierten

⁴³¹ Vgl. Rat der Europäischen Union am 21. Oktober 2010, in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15302-2010-INIT/de/pdf> (Abruf am 5. Februar 2022).

⁴³² Vgl. Interview NL-18, Zeile 32-35.

⁴³³ Vgl. *Ulrike Guérot*, Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65. Jg. (2015), H. 52, S. 18.

⁴³⁴ Vgl. 13. Deutsch-französischer Ministerrat am 10. Dezember 2010 in Freiburg, Pressestatements von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, in: <https://de.ambafrance.org/13-Deutsch-franzosischer> (Abruf am 18. Januar 2022).

⁴³⁵ Vgl. *Frédéric Lemaître / Arnaud Leparmentier / Philippe Ricard*, „Les Vingt-Sept ouvrent les débats en vue d'une nouvelle réforme des traités“, in: http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/10/28/les-vingt-sept-ouvrent-les-debats-en-vue-d-une-nouvelle-reforme-des-traites_1432431_3214.html (Abruf am 19. Januar 2022).

⁴³⁶ Vgl. *Claire Demesmay*, a.a.O. (Fn. 422), S. 39.

Absprachen des Tandems stellten für die Durchsetzung von Leadership ein erhebliches Problem dar, da die deutsch-französische Einigung damit keine Chance hatte, als Stellvertreterkompromiss für die EU-17 wahrgenommen zu werden. Die Aussagen einer Vertreterin im Außenministerium in Athen geben die Wahrnehmung einer zunehmenden deutsch-französischen Dominanz wieder:

« Le sommet a bien montré la dominance de l'axe franco-allemand. Pour la majorité des petits États-membres ou les pays moins développés, c'était le début d'un mécanisme où les Allemands et les Français prennent les décisions pour les autres 25 pays. C'est aussi vrai que le sommet peut être vu comme signe de puissance allemande mais d'un point de vue de la Grèce il reste le leadership franco-allemand qui a dicté un règlement pour les autres. »⁴³⁷

Die Einschätzung bestätigt, dass das deutsch-französische Tandem zwar offiziell Lösungsansätze gemeinsam angeboten hatte, diese aber weder eine kollektive noch kollaborative Führung darstellten.

4.1.3 Europäischer Fiskalpakt und EZB-Anleihekaufprogramm

Im weiteren Verlauf der Krise handelte das deutsch-französische Tandem weiterhin Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone, insbesondere den EFSF und ESM, gemeinsam aus. Auch wenn dabei Frankreich zusammen mit anderen EU-Ländern eine Aufstockung der vorgesehenen Kapazität von 500 Mrd. Euro auf 800 Mrd. Euro gegenüber Deutschland durchsetzen konnte⁴³⁸, war die zentrale Forderung Deutschlands nach der Einführung einer Schuldenbremse für alle Länder der Eurozone über den Fiskalpakt aus südeuropäischer Perspektive nicht mehr zu verhindern.⁴³⁹ Die von Deutschland bereits zu Beginn der Krise geforderte fiskalpolitische Maßnahme, sollte in den nationalen Haushalten aller EU-Mitgliedstaaten nach Vorbild der deutschen Schuldenbremse im Grundgesetz festgeschrieben werden.⁴⁴⁰

Die wirtschaftliche Asymmetrie innerhalb des Tandems hatte in den Vorverhandlungen zum Fiskalpakt zwischen Deutschland und Frankreich dann erkennbar eine politische Asymmetrie zur Folge. Der französische Vertreter in der

⁴³⁷ Interview GR-17, Zeile 18-22.

⁴³⁸ Vgl. *Pascal Kauffmann*, Deutschland, Frankreich und die Europäische Währungsunion, in: *Martin Koopmann* (Hrsg.), *Neue Wege in ein neues Europa. Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden 2013, S. 66.

⁴³⁹ Vgl. *Hans Kundnani*, a.a.O. (Fn. 204), S.12.

⁴⁴⁰ Vgl. *Magnus G. Schoeller*, a.a.O. (Fn. 120), S. 98.

Botschaft in Berlin verweist in dem Zusammenhang auf die *strukturelle Position* Deutschlands durch effektive Arbeitsmarktreformen vor der Krise und auf die Bedeutung der Bevölkerungsgröße und der wirtschaftlichen Leistung in der *Verteilung der Machtressourcen* gerade in der EU-19.⁴⁴¹

Die wirtschaftliche Schwäche Frankreichs hatte schon lange vor dem Ausbruch der Eurokrise bestanden. Vor allem die geringe Wettbewerbsfähigkeit des Landes zeigte sich an der Höhe der Lohnstückkosten, die in Frankreich wie auch z. B. in Italien, Spanien und Griechenland im Vergleich vom Jahr 2000 zum Jahr 2011 deutlich anstiegen, wohingegen Deutschland nur eine leichte Zunahme zu verzeichnen hatte. Hinzu kommt der große Unterschied in der Handelsbilanz: die französische Wirtschaft erzielte im Jahr 2000 ein Handelsbilanzdefizit von 12,2 Milliarden Euro, 2011 lag das Defizit sogar bei 88,7 Milliarden Euro. Deutschland hingegen - im Jahr 2000 mit einer Bilanz von 59,1 Milliarden Euro - erzielte trotz Finanz- und Schuldenkrise 2011 einen Handelsbilanzüberschuss von 157,4 Milliarden Euro. Auffallend ist zudem, dass in allen südlichen Mitgliedsländern eine negative Handelsbilanz sowohl im Jahr 2000 als auch im Jahr 2011 vorlag.⁴⁴² Die hohe „Staatsverschuldung und das große Haushaltsdefizit führten dazu, dass Frankreich „eher die Rolle eines Junior-Partners“ innerhalb des Tandems einnahm, was dem „eigenem Anspruch der wirtschaftlichen Augenhöhe“ mit Deutschland nicht mehr nachkam.⁴⁴³

Im August 2011 hatte es die deutsche Bundesregierung in einem gemeinsamen Brief an EU-Ratspräsident Herman van Rompuy geschafft, Frankreich davon zu überzeugen, eine „übermäßige Staatsverschuldung“ und eine „mangelnde Wettbewerbsfähigkeit“ innerhalb der Eurozone als wesentliche Ursachen für die Euro-Krise zu benennen.⁴⁴⁴ Frankreich setzte seinerseits im Fiskalvertrag zumindest

⁴⁴¹ Vgl. Interview FR-01, Zeile 13-20.

⁴⁴² Vgl. Abbildung 11: Deutschland im ausgewählten Eurozonenvergleich, Schieder, Siegfried, Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik, in: *Sebastian Harnisch / Joachim Schild*, (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 70.

⁴⁴³ Vgl. Interview PL-02, Zeile 15-23.

⁴⁴⁴ Vgl. Gemeinsamer Brief des deutsch-französischen Tandems an EU-Ratspräsident Herman von Rompuy am 17. August 2011, in: <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/656922/747966/ad49c59b946d4ba9af9e01c41064dbf1/2011-08-17-dt-franz-brief-eng-data.pdf?download=1> (Abruf am 5. Februar 2022).

regelmäßige Euro-Gipfel um, was der französischen Forderung nach einer intergouvernementalen Wirtschaftsregierung im Euroraum entsprach.⁴⁴⁵

Die Erklärung nach dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 26. Oktober 2011 enthielt dann erstmals das Bekenntnis zu einer Schuldenbremse, was unmittelbar auf die deutsch-französische Initiative zurückging.⁴⁴⁶ Damit wurde auch die intergouvernementale Entscheidungsfindung nochmals gestärkt und die „Arena“ der Verhandlung über „agenda structuring“ bestimmt. Deutschland setzte sich in den folgenden Monaten stark für eine zügige Umsetzung der vereinbarten Regelungen ein.⁴⁴⁷ Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ wurde auf der Tagung des Europäischen Rates am 8. und 9. Dezember 2011 grundsätzlich vereinbart⁴⁴⁸ und als völkerrechtlicher Vertrag am 2. März 2012 unterzeichnet. Den Aushandlungsprozess zum Fiskalpakt beschreiben Tsebelis und Hahn gemessen an EU-Standards als Prozess mit „extrem schneller Entscheidungsfindung“.⁴⁴⁹ Zudem deuten die Verhandlungen auf eine Strategie des bewussten „arena shifting“ hin, da ein „beachtliches europäisches Regelwerk (Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus) zunächst außerhalb des EU-Vertrages entstanden war und dieses wesentlich von Deutschland gesteuert“ wurde.⁴⁵⁰ Deutschland gelang es, die Finanzhilfen aus dem Rettungsschirm ESM an die Unterzeichnung des Fiskalpakts zu koppeln, was Schoeller als gezieltes „issue-linking“ einordnet. Damit sicherte sich Deutschland die „Zustimmung weiterer Peripherieländer“⁴⁵¹ und legte seinerseits ein „Veto gegen den Vorschlag der erweiterten Kreditvergabe von zusätzlichen 940 Mrd. Euro nach 2012“ sowie gegen die Möglichkeit der Schuldenübernahme durch die EZB aus dem ESM und EFSF auf

⁴⁴⁵ Vgl. Derek Beach, The Fiscal Compact, Euro reforms and the challenge for the Euro-outs, in: Danish foreign policy yearbook, Copenhagen 2013, S. 117.

⁴⁴⁶ Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 26. Oktober 2011, in: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf (Abruf am 5. Februar 2022).

⁴⁴⁷ Vgl. Andreas Rinke, „Stunde der Entscheidung. Wie „Merkozy“ die Grundlagen eines neuen Europas schufen“ am 20. Dezember 2011, <https://internationalepolitik.de/de/stunde-der-entscheidung> (Abruf am 5. Februar 2022).

⁴⁴⁸ Vgl. Europäischer Rat am 8. / 9. Dezember 2011, in: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/archiv/schlussfolgerungen-eurrat-12-2011.pdf> (Abruf am 16. Februar 2022).

⁴⁴⁹ Vgl. George Tsebelis / Hyeonho Hahn, Suspending vetoes: how the euro countries achieved unanimity in the fiscal compact, in: Journal of European Public Policy, 21. Jg. (2014), H. 10, S. 1388 – 1411, S. 1388.

⁴⁵⁰ Vgl. Ulrike Guérot, a.a.O. (Fn. 433), S. 19.

⁴⁵¹ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 97, S. 113.

der Ratstagung im Dezember 2011 ein.⁴⁵² Schild führt dazu aus, dass „Berlin damit eine Reihe von Vorschlägen blockierte, die zu einer nachhaltigen Veränderung der Eurozone“ geführt hätten.⁴⁵³

Der Vertrag wurde allerdings zunächst nur im Rahmen der EU-19 ausgehandelt, dem sich anschließend bis auf Großbritannien und Tschechien aber alle übrigen Mitglieder anschlossen.⁴⁵⁴ So trat der Fiskalpakt als völkerrechtlicher Vertrag am 1. Januar 2013 in Kraft.⁴⁵⁵ Weitere acht Mitgliedstaaten ratifizierten den Fiskalvertrag am 1. April 2014.

Die polnische außenpolitische Vertreterin kritisiert das „arena shifting“ Deutschlands, außerhalb der EU-Verträge Leadership auszuüben, welches nicht mit „EU-Recht kompatibel“ gewesen sei. In Brüssel sei im Verhandlungsprozess der Euro-Rettungsschirme allen Akteuren klar gewesen, dass es ohne die Bonität Deutschlands nicht gehen würde.⁴⁵⁶ Eine Regelung innerhalb der EU-Verträge war jedoch wegen der „No-Bailout-Klausel“, also dem Verbot der gegenseitigen Haftung der Mitgliedstaaten, zu diesem Zeitpunkt nicht zu realisieren.⁴⁵⁷ Zusätzlich machte Großbritannien klar, dass es ein Veto gegen die Vertragsänderung innerhalb der EU-Verträge einlegen würde, weshalb die „anderen Mitgliedstaaten unter deutscher Führung sich für einen zwischenstaatlichen Vertrag und damit einen Ausschluss Großbritanniens aus den Vereinbarungen einsetzten.“⁴⁵⁸ Ein ehemaliger Vertreter der Eurogruppe widerspricht der Einschätzung einer „deutschen Dominanz“ bei der Konstruktion der Rettungsschirme und stellt ein Ende der „No-Bailout-Klausel“ fest:

⁴⁵² Vgl. *Vaughne Miller*, The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: Political Issues. Research paper 12/14, March 27, House of Commons Library, London, S. 9, in: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP12-14/RP12-14.pdf> (Abruf am 18. Februar 2022).

⁴⁵³ Vgl. *Joachim Schild*, The myth of German hegemony in the euro area revisited, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1072 – 1094, S. 1081.

⁴⁵⁴ Vgl. *Siegfried Schieder*, Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone, in: *Leviathan*, 42. Jg. (2014), S. 363 – 397, S. 373.

⁴⁵⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Europäischer Fiskalpakt, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 10. Februar 2022).

⁴⁵⁶ Vgl. Interview PL-08, Zeile 49-54.

⁴⁵⁷ Vgl. Interview HU-11, Zeile 35-37.

⁴⁵⁸ Vgl. *Magnus G. Schoeller*, a.a.O. (Fn. 120), S. 110.

„Die Rettungsschirme haben gezeigt, dass es in Wahrheit einen „Bailout“ in der Eurozone gibt. [...] Letztlich hat die EZB angefangen, sich wie eine klassische nationale Zentralbank zu verhalten, was wirtschaftspolitisch der große Durchbruch war.“⁴⁵⁹

Mit der Konstruktion der Rettungsschirme war das Problem der Spekulationen auf Staatsanleihen verschuldeter Eurostaaten dennoch nicht gelöst.⁴⁶⁰ Diese nahmen erst ein Ende, als die Europäische Zentralbank durch EZB-Chef Mario Draghi im August 2012 in großem Umfang Staatsanleihen der in Not geratenen Länder aufkaufte. Der Vertreter des Bundesfinanzministeriums bewertet das Handeln der EZB durchaus „als eine Form von politischer Führung, da das Anleihenkaufprogramm die Zweifel für das Fortbestehen des Euro beseitigt hatte, was eigentlich eine politische Aufgabe“ sei.⁴⁶¹ Gleichzeitig griffen die Rettungsschirme mit dem EZB-Programm zusammen und hätten „mit Sicherheit nicht die gleiche Wirkung ohne eben diese entfacht.“⁴⁶²

Aus dem Auswärtigen Amt wird die EZB-Entscheidung als „*institutioneller Leadership*“ eingeordnet, der keineswegs der deutschen ordoliberalen Wirtschaftspolitik entsprochen habe, weshalb es viele kritische Stimmen aus der Bundesbank zum Volumen und der Funktion des Fiskalpakts gegeben habe.⁴⁶³ Nach der Vertreterin im Außenministerium in Athen habe das EZB-Programm dann vorübergehend zu einer Beruhigung der internationalen Kapitalmärkte geführt, keineswegs aber eine langfristige Lösung dargestellt, um „Exportüberschüsse oder hohe Staatsverschuldungsquoten“ zu reduzieren. Dazu sieht sie rückblickend einen „dauerhaften europäischen Fonds mit ausreichendem Volumen als Lösungsansatz, der dann mit qualifizierter Mehrheit Finanzhilfen für einzelne Staaten“ freigeben hätte.⁴⁶⁴

4.1.4 „Grexit“-Debatte

Die Eurokrise war auch mit dem Anleihenkaufprogramm der EZB nicht endgültig gelöst, da Griechenland im Sommer 2015 erneut in große Zahlungsschwierigkeiten

⁴⁵⁹ Interview EXP-05, Zeile 76-80.

⁴⁶⁰ Vgl. Abbildung 10: Spreads von Staatsanleihen im Verhältnis zu deutschen Anleiherenditen, in Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 120), S. 69.

⁴⁶¹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 88-90.

⁴⁶² Vgl. Interview HU-11, Zeile 64-66.

⁴⁶³ Vgl. Interview DE-07, Zeile 41-42.

⁴⁶⁴ Vgl. Interview GR-17, Zeile 33-37.

geriet.⁴⁶⁵ Dies verdeutlicht, dass Deutschland es zwar geschafft hatte, die eigenen wirtschaftlichen Vorstellungen durchzusetzen; eine langfristige Krisenlösung stellte das Leadership-Angebot in der Eurokrise allerdings nicht dar. Fast drei Monate wurde wiederholt um eine Krisenlösung gerungen. Im Zeitraum vom 10. Mai bis 15. August 2015 fanden insgesamt 17 Treffen - zehn in der Eurogruppe, drei im Ecofin-Rat, zwei Euro-Gipfeltreffen und zwei Treffen des Europäischen Rates - statt.⁴⁶⁶ Die Abschlusserklärung des entscheidenden Euro-Gipfeltreffens enthielt dann einerseits die von Deutschland durchgesetzte Gläubigerbeteiligung des IWF sowie andererseits die Aufforderung, die Bestimmungen des Fiskalvertrages vollständig und umgehend umzusetzen:

„Von einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets, der um eine Finanzhilfe durch den ESM ersucht, wird erwartet, dass er, wann immer dies möglich ist, ein ähnliches Ersuchen an den IWF richtet. Die Maßnahmen umfassen die vollständige Umsetzung der maßgeblichen Bestimmungen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, indem insbesondere dafür gesorgt wird, dass der Fiskalrat vor Fertigstellung der Vereinbarung seine Tätigkeit aufnehmen kann und indem bei Abweichungen von ehrgeizigen Primärüberschusszielen nach Konsultation des Fiskalrates und vorbehaltlich der vorherigen Zustimmung der Institutionen quasi-automatische Ausgabenkürzungen eingeführt werden.“⁴⁶⁷

Auf dem Euro-Gipfel am 12. Juli 2015 wurde die deutsche Übermacht besonders deutlich, als nach „monatelangen, zermürbenden Diskussionen“ mit Griechenland über dessen Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Höhepunkt einer „deutschen Übermacht“ in Europa erreicht war. Dies nahmen aber nicht alle EU-Mitgliedstaaten so wahr, da gerade einige „kleinere EU-Länder Deutschland durchaus als unangefochtenen Leader“ akzeptierten.⁴⁶⁸

Der Nord-Süd-Konflikt innerhalb der EU war zu diesem Zeitpunkt im Juli 2015 dann sehr deutlich erkennbar geworden. Das Ergebnis der langen Verhandlungen zu den Griechenlandhilfen entsprach letztendlich keinem breit angelegten europäischen Kompromiss. Anstatt eine benevolente Strategie zu verfolgen, welche die Präferenzen der verschuldeten Staaten antizipiert und zumindest annähernd miteinbezogen hätte,

⁴⁶⁵ Vgl. Abbildung 12: Volumen der EZB-Anleihenkaufprogramme von 2014-2020, in: *Bodo Herzog*, a.a.O. (Fn. 685), S. 156.

⁴⁶⁶ Vgl. *Dirk Meyer*, Flüchtlingskrise versus Eurokrise – ein Vergleich der politischen Handhabung, in: *ifo Schnelldienst*, 68. Jg. (2015), S. 18 – 26, S. 19.

⁴⁶⁷ Erklärung des Euro-Gipfels in Brüssel am 12. Juli 2015, S. 1, in: https://www.consilium.europa.eu/media/20335/20150712-eurosummit-statement-greece_de.pdf (Abruf am 15. Februar 2022).

⁴⁶⁸ Vgl. *Ulrike Guérot*, a.a.O. (Fn. 433), S. 18 – 20.

wurden dem griechischen Staatschef Alexis Tsipras im Juli 2015 harte Sparauflagen auferlegt, denen er aufgrund des drohenden Staatsbankrotts zustimmen musste, obwohl das griechische Volk in einer Abstimmung zuvor gegen das EU-Rettungspaket gestimmt hatte. Auf der anderen Seite wurde bereits das Szenario eines Austritts Griechenlands aus der Eurozone durchgespielt, vor allem durch den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble in der sog. Grexit-Debatte. Das Bundesfinanzministerium hatte kurz vor dem EU-Gipfel im Juli 2015 ein Positionspapier an ausgewählte Staaten der Eurozone verteilt, indem es erstmals hieß:

„In dem Fall, dass Griechenland ein tragfähiges Schuldenniveau und eine glaubhafte Perspektive zur Umsetzung nicht im Vorfeld sicherstellen kann, sollten dem Land zügige Verhandlungen über eine Auszeit aus der Eurozone angeboten werden.“⁴⁶⁹

Das sog. Schäuble-Papier kann durchaus als Verhandlungsstrategie in Form einer *Problemdefinition* bzw. als *Präsentation eigener Lösungsansätze* eingeordnet werden, allerdings führten die Äußerungen zu einer tiefen Spaltung innerhalb der EU. Schäuble selbst gab in einem Interview zu den Grexit-Plänen hinterher an, dass 15 von 28 Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt für einen Austritt Griechenlands aus der Eurozone gewesen seien.⁴⁷⁰ Der Vorschlag von Schäuble war allerdings auch innerhalb der Bundesregierung umstritten und die Bundeskanzlerin war nicht bereit, diesen „mitzutragen“.⁴⁷¹ François Hollande signalisierte eindeutig, dass der Verbleib Griechenlands in der Eurozone gesichert werden müsse, auch wenn dies mit „erheblichen Mehrkosten verbunden sein sollte“.⁴⁷² Im griechischen Außenministerium in Athen wird die französische Unterstützung gelobt, im Ergebnis aber ein deutscher Leadership analysiert.⁴⁷³ Innerhalb des Tandems trafen die Pläne des deutschen Finanzministers auf viel „Unverständnis für die deutsche Haltung“, da Frankreich sich eindeutig als „Repräsentant der Südeuropäer“ definierte und auf

⁴⁶⁹ Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* am 12. Juli 2015, „Anmerkungen zu den jüngsten griechischen Vorschlägen“, in: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/schaeuble-papier-103.html> (Abruf am 2. Februar 2022).

⁴⁷⁰ Vgl. *Liberation*, „Wolfgang Schäuble: quinze pays étaient en faveur du Grexit“ am 21. Oktober 2015, in: https://www.liberation.fr/debats/2015/10/21/wolfgang-schauble-quinze-pays-etaient-en-faveur-du-grexit_1812848/ (Abruf am 20. Februar 2022).

⁴⁷¹ Vgl. *Simon Bulmer / William E. Paterson*, Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der europäischen Währungs- und Migrationskrisen, in: *Jahrbuch der europäischen Integration* (2016), S. 46.

⁴⁷² Vgl. *Joachim Schild*, Politischer Führungsanspruch auf schwindender Machtbasis: Frankreichs Europapolitik unter Francois Hollande, in: *integration*, 36. Jg. (2013), H. 1, S. 10.

⁴⁷³ Vgl. Interview GR-17, Zeile 25-28.

„höchster Ebene festlegte, den Grexit zu verhindern.“⁴⁷⁴ Im Außenministerium in Paris wurden zusätzlich auch „taktische Gründe“ für die Grexit-Debatte gesehen:

« Le débat "Grexit" a alors certainement aussi été lancé par le côté allemand pour des raisons tactiques, afin que la Grèce respecte les traités. La question de savoir si les Allemands étaient vraiment prêts à aller aussi loin reste ouverte. Mais c'était certainement un calcul diplomatique d'articuler publiquement l'option de sortie. »⁴⁷⁵

Auch der niederländische Vertreter sieht in der „Debatte auf EU-Ebene“ wohl mehr eine „Verhandlungsstrategie als ein realistisches Szenario.“⁴⁷⁶ Nach Aussage eines Experten der Eurogruppe war es zur Grexit-Diskussion erst wegen des Verhaltens vom griechischen Finanzminister Yanis Varoufakis gekommen, der die Strategie des „Brinkman-Ship“ anwendete, also eine Form der Erpressung, für die Rückzahlung griechischer Schulden Kredite aus der EU zu benötigen. Schäuble habe als „harter Hund dann dageengehalten“.⁴⁷⁷

Die Positionen waren in der Diskussion um einen Austritt Griechenlands aus der Eurozone demnach sehr konträr.⁴⁷⁸ Das Weimarer Dreieck trat durch seine Finanzminister zur Abstimmung in der „heißen Phase“ der „Grexit-Krise“ im Juli 2015 in Warschau zusammen, hatte aber weiterhin keinen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse.⁴⁷⁹ Die polnische Vertreterin in der Botschaft in Berlin sieht dies vor allem dadurch begründet, dass Polen als „Nicht-Euro-Mitglied vom kollektiven Problem eines Staatsbankrotts Griechenlands nicht betroffen war“ und man den Eindruck hatte, dass „Deutschland die Krise schon irgendwie regeln würde“.⁴⁸⁰ Auch Tschechien war selbst nicht direkt betroffen.⁴⁸¹ Eine gesonderte osteuropäische Präferenzlinie war damit auch in der Grexit-Debatte nicht erkennbar.

Stefan Seidendorf sieht nach dem Ratsgipfel im Juli 2015 zwar noch einen deutsch-französischen „Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“,⁴⁸² wohingegen Ulrike Guérot eine „Entkernung“ des institutionellen Gehäuses der EU

⁴⁷⁴ Vgl. Interviews FR-01, Zeile 23-26; DE-10, Zeile 72-76.

⁴⁷⁵ Interview FR-03, Zeile 29-33.

⁴⁷⁶ Vgl. Interview NL-18, Zeile 42-44.

⁴⁷⁷ Vgl. Interview EXP-05, Zeile 68-72.

⁴⁷⁸ Vgl. Interview DE-10, Zeile 75-76.

⁴⁷⁹ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, a.a.O. (Fn. 318), S. 29.

⁴⁸⁰ Vgl. Interview PL-08, Zeile 38-44.

⁴⁸¹ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 21-23.

⁴⁸² Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 76), S. 13.

konstatiert. Dies gelte sowohl für die verschiedenen außenpolitischen Formate und Arenen der EU-28 als auch für die Eurozonen-Governance.⁴⁸³ Dabei war ein griechischer „Schuldenschnitt“ nach der Meinung vieler Wirtschaftsexperten unumgänglich. Die beschlossenen Maßnahmen führten eher zu einer „Verschärfung der Wirtschaftskrise und zu einem weiteren Finanzbedarf Griechenlands“. ⁴⁸⁴ Hans Kundnani führt dazu aus, auch wenn die Lösungskonzepte für die Abwendung des Staatsbankrotts vielseitig und umstritten gewesen seien, könne festgehalten werden, dass eine „politische Union, die gemeinsam getragene und politisch legitimierte Entscheidungen produziert“, anders agiert hätte.⁴⁸⁵

Die Belehrungen an Griechenland, einen „rigiden Sparkurs“ durchzuführen, beschreibt die polnische außenpolitische Vertreterin als „unangebracht“. Deutschland habe zu lange die Position vertreten, dass die eigenen „Lösungen automatisch auch für alle anderen Staaten geeignet“ seien. Dies verdeutlicht, dass die von Deutschland getroffenen Krisenmaßnahmen die Präferenzen der Südländer unzureichend berücksichtigten und damit die Akzeptanz für Leadership nicht vorlag. Auch in der Griechenlandkrise sei ein Regelwerk der Austeritätspolitik von Deutschland auf die Eurozone übertragen und zugleich die eigene Exportstärke noch ausgebaut worden, welche es der „Peripherie erschwerte, die eigene Wirtschaft in Gang zu bringen, und die Krise“ so weiter verschärfte.⁴⁸⁶ Dabei war der Großteil des deutschen Exports im Jahr 2010 mit 71,1 Prozent in das europäische Ausland gegangen. Auch im Jahr 2017 hatte sich daran nicht viel geändert. Unter den zehn größten Handelspartnern Deutschlands sind sechs europäische Länder, in die - bis auf die Niederlande - mehr exportiert als importiert wird. Matthias Matthijs führt dazu aus:

„By the iron logic of the balance of payments, one country's exports are another country's imports, and one country's capital inflows are another's capital outflows. The Eurozone could never as a whole become more like Germany, since Germany could only be Germany because the others were not.“⁴⁸⁷

⁴⁸³ Vgl. *Ulrike Guérot*, a.a.O. (Fn. 433), S. 20.

⁴⁸⁴ Vgl. *Stefan Seidendorf*, a.a.O. (Fn. 76), S. 13.

⁴⁸⁵ Vgl. *Ulrike Guérot*, a.a.O. (Fn. 433), S. 21.

⁴⁸⁶ Vgl. *Hans Kundnani*, a.a.O. (Fn. 204), S. 14.

⁴⁸⁷ *Matthias Matthijs*, Embraced in Washington, ignored in Berlin. The Unexpected Comeback of Hegemonic Stability Theory at the Time of Crisis, Mai 2014, in: <http://studylib.net/doc/11631135/embraced-in-washington--ignored-in-berlin--matthias-matthijs>, S. 25 (Abruf am 14. Januar 2022).

Deutschland war demnach nicht bereit, einen Teil seiner Exporte abzubauen oder z. B. über Lohnerhöhungen im eigenen Land die Binnennachfrage zu erhöhen. Hiermit hätten höhere Importe erzielt werden können, was dann wiederum zu einem Abbau deutscher Handelsbilanzüberschüsse geführt hätte. Wenn Deutschland im Falle der Griechenlandkrise als Leader im Sinne eines kollektiven Leadership agiert hätte, wären unterstützende Maßnahmen, wie beispielsweise Wachstumsprogramme, zumindest kurzfristig unumgänglich gewesen. Die finanziellen Verluste hätten von deutscher Seite dann in Kauf genommen werden müssen, um langfristig das Ziel der politischen Union Europas und der Stabilität des Euros zu verfolgen.⁴⁸⁸

Die deutsche Führungsrolle führte zu einer kontroversen Diskussion, ob eine deutsche Hegemonie in Europa bestand. Die Analyse der systemischen Bedingungen der EU in Kapitel 2.1 wird von Christoph Schönberger bestätigt. Er stellt dazu fest, dass eine hegemonielle Rolle Deutschlands schon wegen der Bedeutung Frankreichs und dem damit verbundenen traditionellen Führungsanspruch gar nicht möglich sei und die EU diese Form der Machtausübung strukturell ausschließe.⁴⁸⁹ Dem gegenüber fordert Herfried Münkler eine deutsche Führungsrolle in Europa regelrecht ein. Europa brauche Führung, die nach „Lage der Dinge“ in der EU nur Deutschland als „Macht der Mitte“ ausüben könne.⁴⁹⁰ Hans Kundnani argumentiert, dass die deutsche Wirtschaft für die EU zu stark sei und damit andere Volkswirtschaften mit ihr innerhalb der Eurozone konkurrieren könnten. Daraus ergebe sich ein geo-ökonomisches Übergewicht, aber kein machtpolitisches, weshalb er eine semi-hegemoniale Stellung Deutschlands analysiert.⁴⁹¹

Die außenpolitischen Experten analysieren eine starke Verhandlungsposition Deutschlands zunächst durch die gute Bonität der Triple A-Staaten, wie z. B. auch den Niederlanden oder Luxemburg. In dieser Gruppe hatte Deutschland dann eine sehr starke Stellung, auch weil Frankreich in der Krise früh seine gute Bonität verloren

⁴⁸⁸ Vgl. *Mark Leonard / Jan Zielonka*, A Europe of Incentives, Juni 2012, in: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf (Abruf am 20. Januar 2022), S. 37, S. 46.

⁴⁸⁹ Vgl. *Christoph Schönberger*, Nochmals: Die deutsche Hegemonie, in: *Merkur*, 67. Jg. (2013), H. 764, S. 27 – 29.

⁴⁹⁰ Vgl. *Herfried Münkler*, Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015, S. 55, S. 177.

⁴⁹¹ Vgl. *Hans Kundnani*, a.a.O. (Fn. 204), S. 6.

hatte.⁴⁹² Daraus ergab sich in der Konstruktion der Rettungsschirme dann „faktisch eine dominante Schlüsselposition für Deutschland, mit der die eigene Austeritätspolitik gegenüber den südeuropäischen Staaten durchgesetzt wurde“. ⁴⁹³ Andere Experten ziehen aus der starken deutschen Position nicht den Schluss, dass es sich bei der politischen Führungsleistung in der Eurokrise um eine dominante Form von Führung bzw. Hegemonie handelte.⁴⁹⁴

Die Durchsetzung von Leadership in der Form einer Austeritätspolitik in der Eurokrise war aber wohl gerade für Südeuropa keine geeignete Maßnahme zur Krisenbewältigung. Die außenpolitische Expertin in Athen ordnet die Krisenbewältigung mit Rettungsschirmen als zu kurzfristig ein, was an den Strukturen in der griechischen Wirtschaft nichts geändert und ein höheres „Armutsniveau“ in Griechenland als vor der Krise bewirkte habe. In der deutschen Führung sieht die Expertin eindeutig einen dominanten hegemonialen Leadership.⁴⁹⁵

Politische Führung wurde zwar in der Eurokrise von Deutschland angeboten und durchgesetzt, als kollektiver Leadership lässt sich diese wegen mangelnder Akzeptanz der „Gefolgschaft“ aber nicht einordnen. Dies führte in der Wahrnehmung der südeuropäischen Staaten zu einer deutschen Hegemonie.

⁴⁹² Vgl. Interviews DE-10, Zeile 36-40; SK-14, Zeile 26-29; EU-Kom-15, Zeile 29-39.

⁴⁹³ Vgl. Interview PL-08, Zeile 21-33.

⁴⁹⁴ Vgl. Interviews HU-11, Zeile 19-34; SP-13, Zeile 08-21; EU-KOM-15, Zeile 42-45.

⁴⁹⁵ Vgl. Interview GR-17, Zeile 12-17, 25-31.

4.2. Ukraine-Krise

Die Ukraine-Krise war im Jahr 2014 eine der zentralen Krisen an der europäischen Außengrenze und entstand ursprünglich aus der Diskussion über die weitere politische Ausrichtung der Ukraine. Dabei ging es Russland darum, den Annäherungsprozess in Richtung EU zu stoppen, die zuvor ein Assoziierungsabkommen mit der Ukraine zur verstärkten politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Aussicht gestellt hatte. Die Verhandlungen mit der Ukraine wurden bereits im Dezember 2011 abgeschlossen. Die Unterzeichnung des Abkommens verzögerte sich allerdings aufgrund von Bedenken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Situation der Menschenrechte in der Ukraine. Zudem forderte die Ukraine, dass eine Beitrittsperspektive für eine EU-Mitgliedschaft in der Vereinbarung enthalten sein müsse, was Deutschland und Frankreich „entschieden“ ablehnten.⁴⁹⁶ Gleichzeitig erhöhte Russland den Druck auf die Ukraine mit neuen Zollbestimmungen und Sanktionen gegen ukrainische Produkte. Das Abkommen scheiterte daraufhin nach einem Gipfel des Ministerrats zur östlichen Nachbarschaftspolitik Ende November 2013.⁴⁹⁷ Die anschließenden Bürgerproteste auf dem „Euromaidan“ in Kiew führten zu weiteren Spannungen innerhalb des Landes und fanden mit dem Sturz des ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch im Februar 2014 ihren vorläufigen Höhepunkt.

Im Gegensatz zur Finanz- und Staatsschuldenkrise handelte es sich im Fall der Ukraine-Krise um eine externe Krise der EU. Der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier lehnte dann zunächst auch eine Vermittlerrolle Deutschlands ab und verwies auf die supranationalen Akteure im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zur Krisenlösung.⁴⁹⁸ Aufgrund dessen sollen nachfolgend die Krisen-Vermittlungen der damaligen Hohen Vertreterin für außen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten der EU, Catherine Ashton, sowie des

⁴⁹⁶ Vgl. *Liana Fix*, Leadership in the Ukraine conflict: A German moment, in: *Niklas Helwig* (Hrsg.), *Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy 2016*, S. 112.

⁴⁹⁷ Vgl. Council of the European Union, „Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit“ am 28. – 29. November 2013 in Vilnius, in: https://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf (Abruf am 10. Februar 2022).

⁴⁹⁸ Vgl. *Daniel Friedrich Sturm*, „Steinmeier lehnt eine Vermittlerrolle ab“ am 19. Dezember 2013, in: <https://www.welt.de/politik/ausland/article123143999/Steinmeier-lehnt-eine-Vermittlerrolle-ab.html> (Abruf am 10. Februar 2022).

Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in die Analyse von Führungsleistung in der Ukrainekrise miteinbezogen werden.

4.2.1 Angebot von Leadership: Führungsleistung des Weimarer Dreiecks?

Trotz der anfänglichen Bedenken des damaligen deutschen Außenministers nahm das Weimarer Dreieck als Kooperationsformat am 20. und 21. Februar 2014 doch eine Vermittlungsrolle ein und leistete einen wichtigen Beitrag zur Aushandlung einer Vereinbarung zwischen dem ukrainischen Staatspräsidenten Janukowitsch und den oppositionellen Kräften des Maidan. In einer gemeinsamen Erklärung forderten die drei Außenminister Steinmeier, Fabius und Sikorski u. a.:

„The Foreign Ministers of France, Germany, Poland and the Special Representative of the President of the Russian Federation call for an immediate end to all violence and confrontation.“⁴⁹⁹

Der Vertreter des EAD berichtet, dass der „Besuch des Weimarer Dreiecks nicht formalisiert“ gewesen sei und das Format keine vollständige Abgabe in die intergouvernementale Ebene bedeutet habe. Er betont, dass es einen „ständigen Austausch zwischen Catherine Ashton, dem EAD und der Delegation in Kiew gegeben“ habe. Die Hohe Vertreterin sei zudem einige Tage vor den Außenministern des Weimarer Dreiecks in Kiew vor Ort gewesen.⁵⁰⁰ Eine außenpolitische Vertreterin im Außenministerium in Wien sieht allerdings in der Ukraine-Krise eindeutig keine Leadership-Funktion der Hohen Vertreterin, was vor allem daran lag, dass diese Rolle der EU von „Russland, wie häufig im internationalen Kontext, nicht zugestanden“ worden sei.⁵⁰¹ Auch die spanische außenpolitische Vertreterin bemängelt die unzureichende Fähigkeit der EU, in der Ukraine-Krise mit einer wahrnehmbaren Stimme aufzutreten zu sein.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Auswärtiges Amt, „Weimar Triangle Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine am 21. Februar 2014“, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/260130/db4f5326f21530cad8d351152feb5e26/140221-ukr-erklaerung-data.pdf> (Abruf am 12. Januar 2022).

⁵⁰⁰ Vgl. Interview EAD-09, Zeile 12-23.

⁵⁰¹ Vgl. Interview AT-04, Zeile 76-80.

⁵⁰² Vgl. Interview SP-13, Zeile 44-46.

In der Folge verlagerte sich der Konflikt in der Ukraine auf die Halbinsel Krim und es bildete sich auf internationaler Ebene ein Konflikt zwischen der NATO und Russland heraus. Die Außenminister des Weimarer Dreiecks warnten nochmals eindringlich vor einer weiteren Eskalation des Konflikts auf der Halbinsel Krim:

„Wir sind zutiefst besorgt über die Spannungen auf der Krim-Halbinsel. Es muss alles unternommen werden, um die Spannungen in den östlichen Regionen des Landes zu vermindern und einen friedlichen Dialog zwischen allen beteiligten Kräften zu fördern.“⁵⁰³

Die diplomatischen Bemühungen konnten die Annexion der Halbinsel Krim allerdings nicht mehr verhindern. Russland annektierte nach einem Referendum am 18. März 2014 die Krim sowie die Stadt Sewastopol in die Russische Föderation. Das Weimarer Dreieck trat durch seine Außenminister am 31. März 2014 nochmals zusammen, um in einer gemeinsamen Erklärung das Vorgehen Russlands zu verurteilen. Sie forderten ein gemeinsames Vorgehen der EU in der Ukrainepolitik und empfahlen ausdrücklich eine Neuausrichtung der NATO-Russland-Politik und eine intensivierte Zusammenarbeit mit der Ukraine innerhalb der NATO-Ukraine-Kommission. Darüber hinaus sollte die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber den osteuropäischen Staaten überdacht werden.⁵⁰⁴

Isabelle Maras beschreibt die Funktion des Weimarer Dreiecks in den ersten Monaten der Ukrainekrise als „Katalysator“. Dabei habe das Dreiecksformat Spannungen zwischen Deutschland, welches auf den diplomatischen Dialog mit Russland setzte, und Polen, was sich wiederum dafür aussprach, Russland „in die Schranken zu weisen“, beilegen können.⁵⁰⁵ Das Weimarer Dreieck habe im Februar 2014 ein „entschlossenes Krisenmanagement der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens“ gezeigt und zur Deeskalation beigetragen.⁵⁰⁶ Polen sei in der Ukraine-Krise als „Partner für außenpolitische Führung“ bereit gewesen.⁵⁰⁷ Dies lag auch daran, dass von offizieller polnischer Regierungsseite schon 2011 durch

⁵⁰³ Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks am 28. Februar 2014 in Berlin, in: https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/user_upload/DE_Gemeinsame_Erkl%C3%A4rung_2014.pdf (Abruf am 20. Juni 2022).

⁵⁰⁴ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks zur Ukraine am 31. März 2014, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140331-gemeinsame-erklaerung-zur-ukraine/261270> (Abruf am 10. Februar 2022).

⁵⁰⁵ Vgl. *Isabelle Maras*, Deutschland, Frankreich, Polen: Potenziale nutzen, um die Symbolkraft zu überwinden, in: *DGAP-Analysen* (2015), H. 6, S. 15.

⁵⁰⁶ Vgl. *Wolfgang Richter*, Die Ukraine-Krise: die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation, Mannheim 2014, S. 5.

⁵⁰⁷ Vgl. *Sebastian Harnisch / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 162), S. 388.

Außenminister Radosław Sikorski deutliche Signale zu vernehmen waren. Sikorski sei an „echter Außenpolitik“ interessiert gewesen und wird als sehr „konstruktiv“ und „Deutschland orientiert“ von den außenpolitischen Experten beschrieben.⁵⁰⁸ In einer Rede machte der polnische Außenminister Sikorski deutlich, dass Polen nicht länger die „Quelle von Problemen, sondern von europäischen Lösungen“ sein wolle und gerade durch die „Erfahrungen der Transformation von Diktatur zur Demokratie und der Anpassung an die Marktwirtschaft über enormes Konfliktlösungspotential“ verfüge.⁵⁰⁹

Daraus ergibt sich die Frage, warum das Weimarer Dreieck im Februar 2014 erstmals als mögliches Leadership-Format in Erscheinung trat? Ein Vertreter der Kommission führt die Rolle des Weimarer Dreiecks wie folgt aus:

„Das Auftreten des Weimarer Dreiecks war durch die passende Rolle der drei Akteure begründet: Frankreich als sicherheitspolitisch starker Mitgliedstaat, Deutschland als der größte und wirtschaftlich stärkste EU-Mitgliedstaat und Polen auch als großer Mitgliedstaat und gleichzeitig mit sicherheitspolitisch großen Interessen aufgrund seiner geografischen Nähe zur Ukraine.“⁵¹⁰

Philippe Doliger analysiert, dass das Weimarer Dreieck in der Ukrainekrise im Februar 2014 als ein „Instrument europäischer Politik“ genutzt worden sei, was zu einer neuen Dynamik innerhalb der trilateralen Beziehung geführt habe.⁵¹¹ Die französisch-polnischen Beziehungen hatten sich zuvor deutlich verbessert, da vor allem im militärischen Bereich (Polen plante die Modernisierung seiner Streitkräfte bis 2022) die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU intensiviert wurde. Nach Amtsantritt François Hollandes im Mai 2012 vereinbarten beide Staaten, die Sichtbarkeit, Effizienz und die politische Rolle der GSVP zu erhöhen. Im Außenministerium in Paris wird bestätigt, dass bereits auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Vilnius am 28./29. November 2013 eine mögliche Vermittlungsrolle des Weimarer Dreiecks in Bezug auf die Ukraine diskutiert wurde.⁵¹² Und auch im operativen militärischen Bereich

⁵⁰⁸ Vgl. Interviews DE-10, Zeile 155-160; CZ-06, Zeile 54-56.

⁵⁰⁹ Vgl. Rede des polnischen Außenministers *Radosław Sikorski* am 28. November 2011 in Berlin, „Polen und die Zukunft der Europäischen Union“, in: <https://federalunion.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Sikorski-on-the-EU-Nov-2011.pdf>, S. 9 – 10, (Abruf am 17. Januar 2022).

⁵¹⁰ Interview EU-KOM-15, Zeile 165 - 169.

⁵¹¹ Vgl. *Philippe Doliger*, *Le triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne*, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, Nr. 209 (2014), H. 3, S. 12.

⁵¹² Vgl. Interviews FR-03, Zeile 53-56, FR-01, Zeile 50-51.

entsendete Frankreich im November 2013 innerhalb einer NATO-Übung in Polen und den baltischen Staaten 1200 Soldaten (im Vergleich zu 55 aus Deutschland und 120 aus den USA).⁵¹³ Hier wurde von französischer Seite deutlich signalisiert, dass Polen sich in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf seine europäischen Partner verlassen könne. Elsa Tulumets und David Cadier sahen auch wegen der bilateralen Annäherung zu diesem Zeitpunkt ein großes Potential des Weimarer Dreiecks in den EU-Russland- Beziehungen:

„Germany is probably the most potent European voice in Moscow; France has both a long history of diplomatic interaction with Russia and the ability to act as informal leader of southern EU member states; Poland has both, recognized expertise on the Eastern Neighborhood and the ability to act as an informal leader of the CEE member States.“⁵¹⁴

Auch für das Weimarer Dreieck hatte es schon vor der Ukraine-Krise positive Signale gegeben, als der französische Präsident Hollande und der polnische Präsident Komorowski am 7. Mai 2013 in Paris mit Unterstützung von Bundeskanzlerin Merkel ihre Absicht erklärten, das Weimarer Dreieck im europäischen Kontext wiederbeleben zu wollen.⁵¹⁵ Das trilaterale Kooperationsformat schien deshalb geeignet zu sein, Führung für die zunächst innerukrainische Krise anbieten zu können. Die Vermittlungsbemühungen führten zum genannten Abkommen am 21. Februar 2014.

Das starke Interesse Polens, am Verhandlungsprozess teilzunehmen, war darüber hinaus durch die besonderen bilateralen Beziehungen und die Nachbarschaft zur Ukraine zu erklären. In mehreren Experteninterviews wird die enge geografische und historische Verbindung von Polen und der Ukraine als Begründung für das verstärkte Engagement Polens als Vermittler betont.⁵¹⁶ Polen hatte sich im Rahmen der östlichen EU-Nachbarschaftspolitik früh nach seinem EU-Beitritt dafür eingesetzt, der Ukraine eine Beitrittsperspektive aufzuzeigen.⁵¹⁷

⁵¹³ Vgl. David Cadier / Elsa Tulumets, French Policies toward Central Eastern Europe. Not a Foreign Policy but a Real Presence, in: DGAP Analyse (2014), H. 11, S. 9 – 10.

⁵¹⁴ Ebenda, S. 11.

⁵¹⁵ Vgl. President of the Republic of Poland, “Presidents Komorowski and Hollande discuss cooperation in defence”, in: <https://www.president.pl/president-komorowski/news/presidents-komorowski-and-hollande-discuss-cooperation-in-defence,38729> (Abruf am 25. Januar 2022).

⁵¹⁶ Vgl. Interviews FR-03, Zeile 56-58; PL-02, Zeile 52-54; EXP-16, Zeile 18; HU-11, Zeile 85-87.

⁵¹⁷ Vgl. Nathaniel Copsey / Karolina Pomorska, The Influence of Newer Member States in the European Union: The Case of Poland and the Eastern Partnership, in: Europe-Asia Studies, 66. Jg. (2014), H. 3, S. 421 – 443, S. 434.

Der deutsche außenpolitische Vertreter merkt allerdings an, dass man Polen nicht unbedingt am Verhandlungstisch gebraucht hätte, da die „diplomatischen Kanäle in die Ukraine und nach Russland das Auswärtige Amt und das Außenministerium in Paris“ gehabt hätten. Jedoch habe es damals „lange Diskussionen gegeben, ob man Polen in die Verhandlungen direkt miteinbeziehen“ solle, um die „polnische Position für einen späteren europäischen Kompromiss“ mit den eher Russland-kritischen Mitgliedstaaten auszuhandeln.⁵¹⁸ Damit lässt sich ein gezieltes „*coalition building*“ von Deutschland analysieren. Zur Durchsetzung von Leadership im Format des Weimarer Dreiecks kam es jedoch nicht, da Polen in der Rolle als Vermittler von Russland nicht akzeptiert wurde. Auch die Ukraine hätte damals lieber direkt mit Deutschland verhandeln wollen und akzeptierte die Russland-Expertise von polnischer Seite nicht. Deshalb hat die deklaratorische Ebene des Weimarer Dreiecks im weiteren Krisenverlauf nicht ausgereicht.⁵¹⁹ Ein ehemaliger Vertreter der OSZE bestätigt diese Sichtweise:

“Als der Konflikt dann auf der Krim eskalierte, hatte Polen keine Kapazitäten, als Leader aufzutreten, da es mit seiner Position zu Russland keinen Kompromiss hätte herbeiführen können.”⁵²⁰

Dass die russische Seite Polen nicht am Verhandlungstisch akzeptieren wollte, lässt sich anhand mehrerer Experteneinschätzungen bestätigen.⁵²¹ Winfried Veit sieht in diesem Ausschluss Polens aus den weiteren Verhandlungen im Normandie-Format einen „schweren Fehler“, was in Warschau zu einer „Entfernung von den Partnern im Weimarer Dreieck und zu einem Misstrauen in Bezug auf die europäische ‚Appeasement-Politik‘ gegenüber Moskau“ führte.⁵²² Die weitere Konfliktlösung erfolgte demnach ab Juni 2014 über das sog. Normandie-Format.

⁵¹⁸ Vgl. Interview DE-10, Zeile 145-152.

⁵¹⁹ Vgl. Interview PL-08, Zeile 109-114.

⁵²⁰ Interview EXP-16, Zeile 32-34.

⁵²¹ Vgl. Interviews DE-10, Zeile 166-167; FR-03, Zeile 59-61; PL-08, Zeile 115-118; CZ-06, Zeile 57-58, HU-11, Zeile 88; SK-14, Zeile 56-57, EU-KOM, Zeile 170-171.

⁵²² Vgl. Winfried Veit, The Weimar Triangle, the European Leadership Crisis, and the Ukraine Conflict, in: Peter W. Schulze / Winfried Veit (Hrsg.), Ukraine in the crosshairs of geopolitical power play, Frankfurt, New York 2020, S. 74.

4.2.2 Durchsetzung von Leadership: Konfliktlösung im Normandie-Format?

Nach der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 kam es am Rande der Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten am 6. Juni 1944 in der Normandie zu einem ersten Treffen zwischen Merkel, Hollande, Putin und dem designierten ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko. Bundeskanzlerin Merkel setzte sich stark dafür ein, dass Frankreichs Staatspräsident Hollande an ihrer Seite an den Verhandlungen teilnahm. Aus „deutschen diplomatischen Kreisen“ wird dazu berichtet, dass das Treffen allerdings „nicht wirklich geplant gewesen, sondern auf eine Verkettung von Umständen zurückzuführen“ sei. Merkel und Hollande hätten sich „einfach zur richtigen Zeit am richtigen Ort befunden“ und die Begegnung zwischen Poroschenko und Putin ermöglicht.⁵²³ Die Vermittlungsversuche wurden damit auf Ebene der Staats- und Regierungschefs geführt, begleitet von Gesprächen der jeweiligen Außenminister. Ulrich Krotz und Richard Maher führen dazu aus, dass Deutschland keine unilaterale Position in der EU-Außenpolitik habe einnehmen wollen, vor allem nicht in so einer wichtigen und hochsensiblen sicherheitspolitischen Lage. Mit Frankreich an der Seite steigerte Deutschland die Legitimität der eigenen Initiativen im In- und Ausland und erhöhte die Akzeptanz des Handelns unter den anderen EU-Mitgliedstaaten.⁵²⁴

Diese Einschätzung spricht für die Durchsetzung von Leadership durch das deutsch-französische Tandem. Im Auswärtigen Amt wird die Funktion des Normandie-Formats bestätigt, da in der Ukraine-Krise am „eindeutigsten in den vergangenen EU-Krisen eine deutsch-französische Führung“ festzustellen sei.⁵²⁵ Der Experte für die Ukraine-Krise berichtet, dass das Normandie-Format darüber hinaus für die trilaterale Kontaktgruppe - bestehend aus der OSZE, Russland, der Ukraine und Rebellen aus der Ostukraine - die politische Leitung übernahm, wobei Deutschland und Frankreich selbst in dieser Gruppe keine Mitglieder waren.⁵²⁶

⁵²³ Vgl. *Mélanie Gonzalez*, Mission commune à Kiev. Les nouveaux défis du Triangle de Weimar, in: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, 12. Jg. (2015), H. 3, S. 11 – 12.

⁵²⁴ Vgl. *Ulrich Krotz / Richard Maher*, Europe's crises and the EU's 'big three', in: West European Politics, 39. Jg. (2016), H. 5, S. 1053 – 1072, S. 1061.

⁵²⁵ Vgl. Interview DE-07, Zeile 70-71.

⁵²⁶ Vgl. Interview EXP-16, Zeile 44-47.

Liana Fix analysiert in diesem Prozess eine wesentliche stärkere Rolle Deutschlands, das sich über seine diplomatischen Kanäle sehr für das Zustandekommen der trilateralen Kontaktgruppe eingesetzt habe.⁵²⁷ Der ehemalige Vertreter der OSZE bestätigt eine wesentlich bedeutendere Rolle Deutschlands im anschließenden sog. Minsk-Prozess, die vor allem durch die engen wirtschaftlichen Verbindungen in die Ukraine und die Persönlichkeit der Bundeskanzlerin begründet gewesen seien. Deswegen sei „Frankreich nicht inaktiv gewesen, aber in der Leading-Position war Deutschland.“⁵²⁸ Die außenpolitische Vertreterin der polnischen Botschaft verweist neben der deutschen Führungsrolle auf das hohe diplomatische Ansehen Frankreichs:

„In der Realität gab es also deutschen Leadership mit den Franzosen an der Seite, da sie ein hohes diplomatisches Ansehen genießen. Polen war aber wegen der Nicht-Teilnahme am Normandie-Format nicht verärgert, da das Weimarer Dreieck einfach kein Format für eine größere internationale Vermittlerrolle ist.“⁵²⁹

Die Verhandlungen zeigten zudem eindeutig auf, dass die OSZE als Institution für das Krisenmanagement vor Ort in der Ostukraine sowie die Gespräche zwischen Russland und der Ukraine genutzt wurde. Dies deutet auf eine „*arena shifting*“-Funktion seitens der OSZE anstelle der EU hin, welches von Deutschland mittels „*arena setting*“ von Beginn der Krise an unterstützt wurde.⁵³⁰ Die OSZE wurde auch deshalb als Verhandlungsebene genutzt, da sie über bestehende Notfallpläne und die Kapazität einer schnellen Entsendung von Beobachtern verfügte.⁵³¹ Die Verhandlungen im Normandie-Format und der trilateralen Kontaktgruppe führten schließlich zum ersten Minsker Waffenstillstandsabkommen (Minsk I) im September 2014. Der Vertreter des Auswärtigen Amtes führt dazu aus, dass Deutschland immer sehr darauf geachtet habe, dass Polen in diese Verhandlungsprozesse miteinbezogen ist:

„[...] ab 2014 war es für Berlin auf jeden Fall sehr wichtig, die Einbindung des EAD und vor allem Polens in die Verhandlungsprozesse zu gewährleisten. Es wurde sehr darauf geachtet, dass nach jeder Verhandlungsrunde ein „debriefen“ stattfindet. Also nach Warschau zu reisen oder in Brüssel die Kontakte aktiv zu halten oder wenn ein Vertreter nach Moskau oder Kiew gereist ist, dann auf dem Rückweg über Warschau zurückzufliegen. Es hat vielleicht nicht jedes Mal geklappt, aber es war im Auswärtigen Amt immer auf der Tagesordnung.“⁵³²

⁵²⁷ Vgl. Liana Fix, a.a.O. (Fn. 496), S. 116.

⁵²⁸ Vgl. Interview EXP-16, Zeile 35-38.

⁵²⁹ Interview PL-08, Zeile 125-128.

⁵³⁰ Vgl. Auswärtiges Amt, „Außenminister Steinmeier: Weg frei für OSZE-Beobachtermission“ am 21. März 2014, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140321-am-steinmeier-zu-osze-beobachtermission/260974> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁵³¹ Vgl. Liana Fix, a.a.O. (Fn. 496), S. 116.

⁵³² Interview DE-07, Zeile 84-92.

Elizabeth Pond stellt in ihrer Analyse zur deutschen Rolle in der Ukrainekrise fest, dass es wenig Zweifel daran gegeben hat, dass Angela Merkel die Führungsrolle übernommen habe, während François Hollande ihren Lösungsansätzen zur Krisenlösung folgte.⁵³³ Deutschland war auch deshalb in besonderer Führungsposition, da der russische Präsident Putin oft nur bereit war, mit der deutschen Kanzlerin Telefongespräche zu führen (35 Gespräche von Vladimir Putin und Angela Merkel, 16 mit François Hollande und 10 mit Barack Obama im Jahr 2014).⁵³⁴ Für den Vertreter in der französischen Botschaft in Berlin machte die gute „persönliche Verbindung von Angela Merkel und Vladimir Putin die Verhandlungen im Normandie-Format über die direkten Gesprächskanäle“ erst möglich.⁵³⁵

Die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen hatte den deutschen Führungsanspruch wesentlich eindeutiger formuliert und eine Bereitschaft Deutschlands zu einer „Führung aus der Mitte“ zur Lösung des Konflikts auf EU-Ebene sowie in der NATO und OSZE betont.⁵³⁶

Diese starke Leadership-Funktion Deutschlands ist im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik keine Selbstverständlichkeit. Die materiellen Machtressourcen sind in Bezug auf militärische Stärke als Nicht-Atommacht begrenzt (43 Mrd. USD, 1,1 Prozent des BIP an Militärausgaben). Zwar kündigte die Verteidigungsministerin von der Leyen 2016 einen langfristigen Haushaltsplan an, in dem Deutschland bis 2030 insgesamt 130 Mrd. Euro für neue Verteidigungsgüter ausgeben würde (1,2 Prozent des BIP), die Zweifel an der militärischen Zuverlässigkeit konnten damit bei den NATO-Partnern allerdings nicht gänzlich ausgeräumt werden.⁵³⁷ Deutschland verfehlte damit weiterhin das von der NATO ausgegebene 2 Prozent-Ziel. Als „größte

⁵³³ Vgl. Elizabeth Pond / Hans Kundnani, Germany's Real Role in the Ukraine Crisis. Caught Between East and West, in: Foreign affairs (New York, N.Y.), 94. Jg. (2015), H. 2, S. 173 – 177.

⁵³⁴ Vgl. George Arnett / Alberto Nardelli / Ami Sedghi, “Every phone call Putin has made to a world leader in 2014”, in: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/sep/09/every-call-putin-has-made-to-a-world-leader-in-2014> (Abruf am 24. Januar 2022).

⁵³⁵ Vgl. Interview FR-01, Zeile 55-57.

⁵³⁶ Vgl. Rede von Ursula von der Leyen am 6. Februar 2015 auf der 51. Münchner Sicherheitskonferenz, in: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/03_Materialien/Redemanuskript_BMin_von_der_Leyen_MSC_2015.pdf (Abruf am 27. Januar 2022).

⁵³⁷ Vgl. Tuomas Iso-Markku / Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, a.a.O. (Fn. 169), S. 70.

Volkswirtschaft der EU, Exportweltmeister und Hauptgläubiger in der Ukraine“ konnte diese Schwäche im militärischen Bereich jedoch teilweise kompensiert werden.⁵³⁸

Die EU-Russland-Sanktionen

In Bezug auf die innereuropäische Krisenlösung zeigte Deutschland eine harte Haltung gegenüber der Krim-Annexion. Bundeskanzlerin Merkel verurteilte konsequent das russische Verhalten und bezeichnete die Intervention als „kriminellen und illegalen“ Eingriff, der einer Politik des 19. und 20. Jahrhunderts entspreche. Zudem betonte Merkel die Wichtigkeit einer geschlossenen Reaktion der EU, da sonst weitere Staaten der ehemaligen russischen Einflusszone Opfer einer Intervention werden könnten.⁵³⁹

Bei den Verhandlungen zu den EU-Russland Sanktionen übernahm Deutschland eine zentrale Leadership-Funktion, indem es einen Kompromissvorschlag zwischen „den stark und den weniger betroffenen Staaten“ ausarbeitete.⁵⁴⁰ Als Deutschland ab Juli 2014 im Verhandlungsprozess wirtschaftliche Sanktionen gegenüber Russland ins Spiel brachte, stieß dieser Vorschlag allerdings auf wesentlich mehr Widerstand.⁵⁴¹ Magnus G. Schoeller ordnet die Präferenzverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten wie folgt ein:

„While Poland, the Baltic States, Sweden, Denmark and partly the UK were in favour of further sanctions, a counter-coalition including Italy, France, Austria, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Bulgaria, Greece and Cyprus initially opposed them.“⁵⁴²

Diese Verteilung verdeutlicht die Schwierigkeit, Leadership in Bezug auf die Russland-Sanktionen innerhalb der EU durchzusetzen, obwohl Deutschland und Frankreich unterschiedliche Positionen vertraten und ein Kompromissvorschlag damit als möglich erschien. Allerdings hatten Kooperationsformate, wie z. B. die Visegrád-Gruppe, keine gemeinsame Position und demnach war keine klassische nord-, ost-

⁵³⁸ Vgl. *Matthias Matthijs*, The Three Faces of German Leadership, in: *Survival*, 58. Jg. (2016), H. 2, S. 135 – 154, S. 141.

⁵³⁹ Vgl. *Steven Lee Myers*, / *Alison Smale*, Russian Troops Mass at Border in Ukraine Rift, in: *New York Times* vom 14. März 2014, in: <https://www.nytimes.com/2014/03/14/world/europe/ukraine.html> (Abruf am 4. Januar 2022).

⁵⁴⁰ Vgl. *Wolfgang Seibel*, Arduous Learning or New Uncertainties? The Emergence of German Diplomacy in the Ukrainian Crisis, in: *Global Policy*, 6. Jg. (2015), S. 56 – 72, S. 67.

⁵⁴¹ Vgl. *Ulrich Speck*, ‘The West’s Response to the Ukraine Conflict: A Transatlantic Success Story’, in: *Transatlantic Academy Paper* 4 (2016), S. 1 – 23, S. 8.

⁵⁴² *Magnus G. Schoeller*, Tracing leadership: the ECB’s ‘whatever it takes’ and Germany in the Ukraine crisis, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1095 – 1116, S. 1109.

oder südeuropäische Interessenlage zu erkennen, sondern eher eine Aufteilung in thematische Interessengruppen („*like-minded groups*“). Auch der Vertreter im Außenministerium in Paris beschreibt die unterschiedlichen Sicherheitsinteressen innerhalb der Mitgliedstaaten, was auf eine einseitige Nachfrage nach Leadership der „stärkere betroffenen Staaten“ schließen lässt.⁵⁴³ Ulrich Speck ordnet die französische und italienische Haltung im Verhandlungsprozess als zögerlich ein⁵⁴⁴, was als weiterer Beleg dafür gelten kann, dass Deutschland bei der Durchsetzung von Leadership bei den wirtschaftlichen Sanktionen *unilateral* handelte. Gleichzeitig stellt Elisabeth Pond in der deutschen Führung eine Art „*leading by example*“ fest, da es trotz enger wirtschaftlicher Verflechtungen bereit war, mit „gutem Beispiel voranzugehen und die Folgen von Wirtschaftssanktionen für die eigene Wirtschaft zu riskieren“.⁵⁴⁵

Der Abschuss eines malaysischen Passagierflugzeugs durch eine russische Flugabwehrrakete am 17. Juli 2014 über der Ostukraine, bei dem alle 298 Insassen starben, bewirkte dann jedoch eine entscheidende Verschiebung in der Verteilung von Präferenzen. Frankreich und Italien änderten ihre Position und stimmten schließlich wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland zu.⁵⁴⁶ Am 22. Juli 2014 forderte der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Europäische Kommission und den EAD dazu auf, die Vorbereitungen für Wirtschaftssanktionen in vier Bereichen abzuschließen.⁵⁴⁷ Diese wurden am 31. Juli 2014 von den Staats- und Regierungschefs angenommen.⁵⁴⁸ Deutschland nahm eine „De-facto-Vertreter-Rolle für die EU bei der Vermittlung im Russland-Ukraine Konflikt“ ein, da es sich mit dem „Status Quo nicht zufrieden gegeben hatte und wiederholt Gipfeltreffen organisierte“.⁵⁴⁹ Die außenpolitischen Vertreter von Tschechien und der Slowakei ordnen die Russland-Sanktionen zwar als Erfolg der EU mit Blick auf die Verurteilung völkerrechtlicher Verbrechen ein, die

⁵⁴³ Vgl. Interview FR-03, Zeile 71-74.

⁵⁴⁴ Vgl. Ulrich Speck, a.a.O. (Fn. 541), S. 9.

⁵⁴⁵ Vgl. Elisabeth Pond / Hans Kundnani, a.a.O. (Fn. 533), S. 176.

⁵⁴⁶ Vgl. Tobias Bunde, Germany and the United States: Partners in Leadership on European Security?, in: Niklas Helwig (Hrsg.), Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy (2016), S. 183.

⁵⁴⁷ Vgl. Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 22. Juli 2014, „Rat ergreift Maßnahmen nach dem Abschuss von MH17“, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2014/07/22/> (Abruf am 26. Januar 2022).

⁵⁴⁸ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates der Europäischen Union vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=EN> (Abruf am 26. Januar 2022).

⁵⁴⁹ Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 542), S. 1109.

„einheitlich verabschiedet und aufrecht gehalten“ werden konnten. Beide Vertreter merken allerdings kritisch an, dass die Sanktionen seitdem keine Veränderungen der Lage in der Ostukraine bewirkt hätten.⁵⁵⁰

Minsk II

Nach einer weiteren militärischen Eskalation in der Ostukraine Anfang 2015, verhandelten Merkel und Hollande das am 12. Februar 2015 unterzeichnete Waffenstillstandsabkommen „Minsk II“ aus. Die Bundeskanzlerin setzte sich kurz nach der Unterzeichnung dafür ein, dass die vollständige Umsetzung des Abkommens als Bedingung für die Aufhebung der verabschiedeten Sanktionen bestimmt wurde.⁵⁵¹ Dabei nahm das Kanzleramt erneut eine wichtige Funktion ein, indem es den „Fahrplan“ mit Lösungsansätzen für den Minsk-Prozess lieferte.⁵⁵² Das Abkommen war innerhalb der EU durchaus umstritten, da kaum jemand glaubte, dass dieses „langfristig helfen würde, Ruhe in der Krisenregion zu bewahren“.⁵⁵³ Der ehemalige Vertreter der OSZE stellt deshalb fest:

„Das Minsk II-Paket wäre in der EU niemals einstimmig verabschiedet worden. Deshalb hat das Normandie-Format auch nicht für die EU gehandelt, sondern anstelle der EU die Verhandlungen geführt. Die Verhandlungen im Normandie-Format liefen dabei auf verschiedenen Ebenen - Staatschefs, Minister, Direktoren - und fanden ausschließlich in Berlin und Paris statt.“⁵⁵⁴

Die herausgehobene Stellung wirft die Frage nach der Akzeptanz und Effektivität des Normandie-Formats in Bezug auf Leadership auf. Die außenpolitischen Experten sind sich in ihrer Einschätzung dazu weitgehend einig. Das Normandie-Format war aus Sicht der EU in Anbetracht einer drohenden „bewaffneten Auseinandersetzung“ in Europa das „beste Format, um vorhandene Gesprächskanäle im Minsker Prozesses zu nutzen“, und gleichzeitig stellte die „intergouvernementale Lösung die einzig

⁵⁵⁰ Vgl. Interviews CZ-06, Zeile 67-70; SK-14, Zeile 51-55.

⁵⁵¹ Vgl. Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko am 16. März 2015, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenten-poroschenko-843270> (Abruf am 25. Januar 2022).

⁵⁵² Vgl. Magnus G. Schoeller, a.a.O. (Fn. 542), S. 1108.

⁵⁵³ Vgl. Agnieszka Łada / Andreas Martin Speiser, Geliebt, gehasst, bewundert – die deutsche Rolle in der Welt aus der Perspektive Polens, in: Martin Koopmann / Barbara Kunz (Hrsg.), Deutschland 25 Jahre nach der Einheit, Baden-Baden (2016), S. 57 – 74, S. 60.

⁵⁵⁴ Interview EXP-16, Zeile 39-44.

gangbare“ dar.⁵⁵⁵ Das Normandie-Format hat sich als „situitives Krisenformat“ durchaus bewährt, allerdings auch wegen fehlender europäischer sicherheitspolitischer Strukturen keine „dauerhafte Krisenlösung“ anbieten können. Dazu äußern sich ein Vertreter des Auswärtigen Amtes sowie auch weitere Experten dahingehend, dass die „Minsker Abkommen bis heute erfolglos blieben, da sie für die Ukraine nach wie vor sehr nachteilig“ seien.⁵⁵⁶

Auch wenn Deutschland in der Ukraine-Krise eine aktivere Außen- und Sicherheitspolitik ausübte, wurden gleichzeitig die Grenzen des deutschen Einflusses in der Sicherheitspolitik sichtbar. Deutschland zögerte lange, im Vorfeld der Minsker Verhandlungen mit Russland Führung anzubieten. Erst als die „üblichen Führungsmächte nicht wollten oder konnten“ und klar wurde, „dass der Status quo ante sich nicht wieder einstellen würde, bot Deutschland Führung an“.⁵⁵⁷

Das Weimarer Dreieck trat bis auf eine Erklärung der Europaminister im Juni 2016, in der auch von polnischer Seite versichert wurde, die Arbeit des Normandie-Formats uneingeschränkt zu unterstützen, nicht mehr zusammen.⁵⁵⁸ Der Ausschluss Polens vom Verhandlungstisch hatte zu tiefer Enttäuschung in Warschau geführt, da man sich ignoriert fühlte.⁵⁵⁹ Deutschland hatte die polnische Reaktion unterschätzt, nachdem die polnischen Vertreter aus dem Normandie-Format ausgeschlossen wurden. Piotr Buras merkt dazu an, dass die polnische Diplomatie das Gefühl hatte, bei einem der wichtigsten Themen „absichtlich ausgeschlossen“ worden zu sein, obwohl es in der Ukraine um die „eigenen Sicherheitsinteressen“ ging.⁵⁶⁰ Damit wurden letztendlich

⁵⁵⁵ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 77-83; PL-08, Zeile 129-131; EXP-16, Zeile 60-61, AT-04, Zeile 81-84 NL-18, Zeile 68-69;

⁵⁵⁶ Vgl. Interviews DE-10, Zeile 168-170, EAD-09, Zeile 37-45; HU-11, Zeile 89-92 EXP-16, Zeile 48-54.

⁵⁵⁷ Vgl. *Jan Techau*, Mehr Ambitionen wagen. Was Deutschland wollen darf und können muss, in: *Zeitschrift für Internationale Politik*, 72. Jg. (2017), H. 4., S. 25.

⁵⁵⁸ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Europaminister des Weimarer Dreiecks am 14. Juni 2016 in Warschau, in: https://pl.ambafrance.org/IMG/pdf/joint_statement_-_final_14.06.2016-2.pdf?10282/6519018d1f724d28a84c45fe89ed7fa1e689230f (Abruf am 17. Februar 2022).

⁵⁵⁹ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Den Osten rekonstruieren, den Westen konsolidieren. Polens strategische Rolle im internationalen Umfeld, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 68. Jg. (2018), H. 10-11, S. 42.

⁵⁶⁰ Vgl. *Piotr Buras*, The Polish-German split: A storm in a teacup?, in: *Dialog - Deutsch-polnisches Magazin*, 26. Jg. (2014), Nr. 110, S. 7.

die Hoffnungen auf eine „Wiederbelebung der Weimarer Zusammenarbeit“ gedämpft, da sich eher die „Unbrauchbarkeit“ des Formats herausgestellt hatte.⁵⁶¹

Zwar ist die Aushandlung eines tragfähigen Kompromissvorschlages innerhalb der EU bei den EU-Russland Sanktionen als Erfolg zu bewerten, gleichzeitig konnten wegen fehlender militärischer Machtressourcen aber keine Sicherheitsgarantien, z. B. gegenüber Polen und den baltischen Staaten, gegeben werden.⁵⁶² Die deutsche Seite setzte sich aus Angst vor einer Provokation Russlands dann auf einem NATO-Gipfeltreffen im September 2014 dafür ein, dass es keinen permanenten Einsatz in Osteuropa geben sollte und favorisierte stattdessen eine NATO-Eingreiftruppe (Rapid-response-force), die als rotierende anstatt als ständige Einheit (alle sechs Monate Austausch der Truppen) im Krisenfall agieren sollte.

In der Ukraine-Krise führte diese Entwicklung dazu, dass Polen einen „Schwenk zurück zum Atlantizismus“ machte, und zur „politisch motivierten Entscheidung, das polnische Anti-Raketen-Schild mit amerikanischen Patriot-Raketen auszustatten“.⁵⁶³ Auch der geplatzte „Hubschrauber-Deal“ zwischen Frankreich und Polen, bei dem ursprünglich im Rahmen der polnischen Militäraufrüstung rund 50 Helikopter von Airbus im Gesamtwert von über 3 Milliarden Euro gekauft werden sollten, bestätigte den Eindruck, dass die PiS-Regierung künftig wieder auf die USA in den Verteidigungsfragen setzen wollte.⁵⁶⁴ Die Vereinbarung wurde kurzfristig mit der Begründung aufgekündigt, dass das Geschäft nicht den nationalen Interessen Polens entsprochen hätte und man stattdessen die Bestellung in den USA tätigen würde. Die Beziehungen zwischen Frankreich und Polen haben sich seitdem deutlich verschlechtert, was dann zu einer diplomatischen Krise führte. Der damalige französische Präsident Hollande hatte einen Staatsbesuch im Oktober 2016 kurz danach abgesagt.⁵⁶⁵

⁵⁶¹ Vgl. *Piotr Buras*, Ein Lob auf den Weimarer Minimalismus, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), Nr. 110, S. 22.

⁵⁶² Vgl. *Ulrich Krotz / Richard Maher*, a.a.O. (Fn. 524), S. 1059 – 1060.

⁵⁶³ Vgl. *Piotr Buras*, a.a.O. (Fn. 561), S. 24 – 25.

⁵⁶⁴ Vgl. *Adam Krzeminski*, Silberhochzeit: Wie weiter mit der deutsch-französisch-polnischen Zusammenarbeit?, in: *Deutsch-polnisches Magazin*, 29 Jg. (2016), H. 117, S. 43.

⁵⁶⁵ Vgl. *Le monde*, „Achat d’hélicoptères : la Pologne délaisse la France pour les Etats-Unis“, in: http://www.lemonde.fr/entreprises/article/2016/10/11/achat-d-helicopteres-la-pologne-delaiss-la-france-pour-les-etats-unis_5011792_1656994.html#YcSY5YY28HyBE1bk.99 (Abruf am 24. Januar 2022).

Die Ukraine-Krise verdeutlicht, dass ein geschlossenes Auftreten der EU nach außen an Bedeutung gewonnen hatte, dazu intergouvernementaler Leadership einzelner großer Mitgliedstaaten aber notwendig gewesen ist. Die Krise hat darüber hinaus „in besonderer Weise aufgezeigt, dass die EU und Russland sich in einer akuten Phase der politisch-strategischen und wirtschaftlichen Integrationskonkurrenz befunden hatten.“⁵⁶⁶ Den supranationalen Akteuren in Brüssel hatte es im Prozess des Krisenmanagements aber vor allem an „etablierten Kontakten auf höchster Ebene in Russland gefehlt“, um eine sinnvolle diplomatische Vermittlerposition einnehmen zu können.⁵⁶⁷

Für die EU ist es außenpolitisch weiterhin sehr schwer „mit Verhandlungspartnern, die auf „*hard power*“ setzen, auf Augenhöhe zu verhandeln, da es hier häufig um die „persönlich-psychologischen Aspekte“ der nationalen Staats- und Regierungschefs geht.“⁵⁶⁸ Das Normandie-Format trat seit den Verhandlungen zu den Minsker Waffenstillstandsverhandlungen im Untersuchungszeitraum nur noch ein weiteres Mal im Dezember 2019 auf Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron in Paris zusammen, um die Gesprächskanäle Richtung Moskau weiter offen zu halten.

⁵⁶⁶ Vgl. *Katrin Böttger*, Die EU-Russland-Beziehungen: Rückblick und Ausblick im Zeichen der Ukraine-Krise, in: *integration*, 38. Jg. (2015), H. 3, S. 204 – 213, S. 209.

⁵⁶⁷ Vgl. Interview EAD-09, Zeile 39-43.

⁵⁶⁸ Vgl. Interviews FR-03, Zeile 59-61; SP-13, Zeile 47-52.

4.3. Asyl- und Migrationskrise

Die Asyl- und Flüchtlingskrise wurde als gesamteuropäische Herausforderung erst ab Mitte 2015 erkannt, da zu diesem Zeitpunkt der Zustrom von Flüchtlingen über das Mittelmeer von der Türkei nach Griechenland durch den eskalierenden Syrien-Krieg drastisch anstieg. Weltweit waren im Jahr 2015 über 60 Millionen Menschen auf der Flucht; allein in der ersten Jahreshälfte 2015 suchten rund 400.000 Menschen internationalen Schutz in der EU, was eine Steigerung von 85 Prozent zum Vorjahr bedeutete.⁵⁶⁹ Die Problematik steigender Zahlen von Flüchtlingen, die den Weg nach Europa suchten, bestand allerdings schon lange zuvor. Die Mittelmeeraanrainerstaaten Griechenland, Italien und Spanien mussten die großen Lasten durch illegal Einreisende lange Zeit alleine bewältigen. Schon im Jahr 2011 drohte Italien damit, „Asylsuchende aus Ägypten und Libyen einfach nach Norden weiterziehen zu lassen“, was zu diesem Zeitpunkt bereits verdeutlichte, wie labil das Dublin-System war.⁵⁷⁰ Die nicht direkt betroffenen Mitgliedstaaten hatten sich lange auf die geltenden Dublin-III-Regelungen berufen, nach denen der Asylantrag dort gestellt werden muss, in dem der Asylsuchende erstmalig europäischen Boden betreten hat. Deutschland hatte „selber lange die Umverteilung von Migranten nach einer festen Quote abgelehnt“. ⁵⁷¹ Bei den Bestimmungen nach dem Dublin-III-Verfahren wurde zunehmend deutlich, dass die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen nicht ausreichten, um dem Zustrom von über einer Million Flüchtlingen gerecht zu werden.

Die Status-Quo Kosten waren somit für alle Mitgliedstaaten hoch, jedoch im Besonderen für die Erstaufnahmeländer. Aber auch in EU-Staaten, die nicht direkt vom Zustrom an Asylsuchenden betroffen waren, dominierte die Thematik der Aufnahme von Flüchtlingen und politisierte die nationale Öffentlichkeit zahlreicher Mitgliedstaaten, wodurch der „Konflikt zwischen Souveränität, Identität und Solidarität innerhalb der EU erheblich verstärkt“ wurde.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Vgl. UNHCR Halbjahresbericht 2015, in: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/PDF/UNHCR/UNHCR-Halbjahresbericht.pdf> (Abruf am 5. Februar 2022).

⁵⁷⁰ Vgl. *Julian Lehmann*, Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die „EU-Flüchtlingskrise“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 52. Jg. (2015), H. 7, S. 7.

⁵⁷¹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 203-205.

⁵⁷² Vgl. *Lucas Schramm*, Solidarity – from the Heart or by Force? The Failed German Leadership in the EU's Refugee and Migrant Crisis, in: *SSRN Electronic Journal* (2019), S. 3.

Der Handlungsdruck stieg weiter an, als Anfang September 2015 über die Balkanroute große Zuströme von Migranten bis nach Ungarn gelangt waren, wo die Menschen in so großer Zahl nur notdürftig versorgt werden konnten. Deutschland war in besonderem Ausmaß davon betroffen, da der überwiegende Teil der Migranten in die Bundesrepublik einreisen wollte, um dort Asyl zu beantragen. Die Annahme liegt also nahe, dass eine starke Nachfrage nach europäischer Führung vorlag, da die bestehenden Dublin-Regelungen sich als unzureichend erwiesen hatten. Nachfolgend soll untersucht werden, welche Akteure Führung angeboten haben.

4.3.1 Unilaterales Führungsangebot Deutschlands?

Aufgrund der sich zuspitzenden Krisensituation in der ungarischen Hauptstadt Budapest sah sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Handeln aufgefordert. Nach Rücksprache mit dem österreichischen Kanzler Faymann wurde für die beiden Länder im September 2015 beschlossen, die Dublin-Verordnung zeitweise auszusetzen.⁵⁷³ In der Folge kam es zu einem starken Anstieg von mehr als 1,32 Millionen Asylanträgen in der EU; doppelt so viele wie im Jahr 2014 und dreimal so viele Anträge wie im Jahr 2013.⁵⁷⁴ Deutschland war besonders stark von diesem Anstieg betroffen und verzeichnete für 2015 insgesamt 476.649 formelle Asylanträge, über 60 Prozent davon aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Die tatsächliche Zahl von Asylsuchenden belief sich auf etwa 1,1 Millionen Menschen, die im sog. EASY-System erfasst wurden, welches die Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer regeln sollte. Diese Zahl wurde im Jahr 2016 mit 745.155 formellen Anträgen auf Asyl aufgrund der hohen Zahl an Migranten aus dem Vorjahr und damit verbundene unbearbeitete Anträge nochmal deutlich übertroffen.⁵⁷⁵

Hieraus ergibt sich die Frage, ob die Entscheidung der „Grenzöffnung“ von Bundeskanzlerin Merkel als deutsches Leadership-Angebot gesehen werden kann und ob diese für Deutschland insofern einen Mehrwert dargestellt hat? Denn dadurch, dass

⁵⁷³ Vgl. *Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, a.a.O. (Fn. 390), S. 13.

⁵⁷⁴ Vgl. Europäisches Parlament, in: https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_de.html#filter=2015 (Abruf am 12. Januar 2022).

⁵⁷⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern, in: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> (Abruf am 5. Januar 2022).

es kurzfristig bereit war, höhere Lasten durch die Aufnahme einer großen Anzahl von Asylsuchenden zu tragen, konnte Zeit zur Verhandlung mit den europäischen Partnern gewonnen werden, um eine langfristige, gesamteuropäische Lösung auszuhandeln.

Die deutschen Vertreter bewerten die Entscheidung als „akutes, situatives Krisenmanagement, welches faktisch ein Führungsangebot Deutschlands bedeutete, da die Entscheidung der Bundesregierung direkte Konsequenzen für die gesamte EU hatte.“⁵⁷⁶ Der Experte für Migrationsforschung sieht im deutschen Angebot, die Flüchtlinge aus Österreich aufzunehmen, durchaus eine solidarische Führungsleistung; jedoch habe es keine bewusste Entscheidung zu einer Grenzöffnung durch die Bundesregierung gegeben, da es keine Alternative dazu gegeben hätte. Ungarn sei wegen mangelnder Infrastruktur schlichtweg nicht in der Lage gewesen, die Menschen zu versorgen, weshalb allen in der EU klar gewesen sei, dass die „Menschen nach Norden weiterziehen würden“.⁵⁷⁷ Der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán bezeichnete die Migrationskrise, nachdem Ungarn die Bemühungen zur Registrierung eingestellt hatte, als „deutsches Problem, da die in der EU ankommenden Menschen dort gerne hinwollten“.⁵⁷⁸ Es ging zu diesem Zeitpunkt also nur noch um „*damage control*“ im Rat und darum, die „Konsequenzen für die EU und den Schengen-Raum unter Kontrolle zu bekommen“.⁵⁷⁹

Die Entscheidung ist demnach als unilaterale Führung Deutschlands einzuschätzen, da ein langer Aushandlungsprozess im September 2015 mit den europäischen Partnern nicht möglich und der situative Handlungsdruck sehr hoch war. Die außenpolitische Vertreterin Polens sieht die Entscheidungsprozesse dazu sehr kritisch:

„Die alleinige Entscheidung der Bundeskanzlerin, mehrere 100.000 Menschen aufzunehmen und dies mit den europäischen Partnern nicht abzusprechen, war ein schwerer politischer Fehler. Darüber hinaus wurde dann noch erwartet, dass Polen und Ungarn die Grenze schützen. Und nach deren Ablehnung wurden sie dann für unsolidarisches Verhalten kritisiert.“⁵⁸⁰

Die ungarische Vertreterin wirft Deutschland ebenfalls vor, nicht frühzeitig die Absprache mit den europäischen Partnern gesucht zu haben, und stellt ein

⁵⁷⁶ Vgl. Interview DE-07, Zeile 93-94; Interview DE-10, Zeile 186-189.

⁵⁷⁷ Vgl. Interview EXP-12, Zeile 05-19.

⁵⁷⁸ Vgl. BBC, „Migrant crisis 'a German problem' - Hungary's Orban“ am 3. September 2015, in: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34136823> (Abruf am 25. Januar 2022).

⁵⁷⁹ Vgl. Interview AT-04, Zeile 86-89.

⁵⁸⁰ Interview PL-08, Zeile 143-147.

„Führungsversagen der EU“ insgesamt fest.⁵⁸¹ Die tschechische Vertreterin und der slowakische außenpolitische Vertreter betonten beide, dass das Problem in der Asylpolitik schon lange zuvor vor allem für die Erstaufnahmeländer aufgrund der mangelnden Dublin III-Regelungen bestanden hätte. Hier habe sich Deutschland über einen langen Zeitraum nicht solidarisch verhalten.⁵⁸² Deutschland geriet durch seine „liberale Haltung zum Thema Asyl und die Entscheidung, das Dublin-System auszusetzen“, schnell in eine „ziemlich isolierte Position innerhalb der EU“.⁵⁸³ Dies zeigt bereits die großen Anforderungen auf, um Leadership im Politikfeld „Asyl und Migration“ erfolgreich durchzusetzen. Daraus ergibt sich die Frage, wieso Deutschland nur eine unilaterale Verhandlungsstrategie übrigblieb und die anderen „potentiellen Leader“ keine Löschungsvorschläge erarbeiteten?

Tandem-Angebot

Das deutsch-französische Tandem hatte es lange vorher versäumt, eine gemeinsame europäische Initiative auf den Weg zu bringen, welche die Zuwanderung und Verteilung von Flüchtlingen in die Europäische Union geregelt hätte. Schon Anfang 2014 war im Europäischen Rat und im Ministerrat auf den steigenden Migrationsdruck von Italien, Griechenland und Ungarn hingewiesen worden, ohne jedoch Lösungsansätze zu finden.⁵⁸⁴ Tatsächlich war der Anteil Deutschlands an Asylanträgen im Zeitraum 2009 bis 2014 am EU 28-Durchschnitt wesentlich geringer als ab 2015.⁵⁸⁵

Im Außenministerium in Paris wird die außenpolitische Situation Deutschlands zu dem Zeitpunkt als äußerst kompliziert beschrieben. Aber neben humanitären Gründen vermutet man auch demographische Gründe, die zur Aufnahme der Flüchtlinge geführt hätten.⁵⁸⁶ Die deutsche Bundeskanzlerin hatte es scheinbar „versäumt, eine

⁵⁸¹ Vgl. Interview HU-11, Zeile 86-87.

⁵⁸² Vgl. Interview CZ-06, Zeile 77-79, Interview SK-14, Zeile 56-59.

⁵⁸³ Vgl. *Funda Tekin*, Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, in: *Katrin Böttger / Mathias Jopp* (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Bonn 2017, S. 341 – 356, S. 341 – 342.

⁵⁸⁴ Vgl. Interview HU-11, Zeile 98-100.

⁵⁸⁵ Vgl. Abbildung 13: Asylbewerber in der EU-28 und Deutschland im Vergleich, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/wer-nimmt-die-meisten-fluechtlinge-auf-2013.html> (Abruf am 22. Januar 2022).

⁵⁸⁶ Vgl. Interview FR-03, Zeile 75-77.

Gefolgschaft für ihre Lösungsansätze für die Asyl- und Migrationskrise“ vorher zu organisieren.⁵⁸⁷

Zwar bekannte sich Frankreich nach den Aussagen des damaligen Premierministers Manuel Valls zur solidarischen Verteilung und einer Aufnahme von 30.000 Flüchtlingen sowie zu einer Überarbeitung des Asylrechts.⁵⁸⁸ Allerdings machte Valls sehr deutlich, dass Frankreich in den kommenden zwei Jahren nicht darüber hinaus zur Aufnahme weiterer Migranten bereit sei. Die französische Regierung stand nach dem Wahlsieg des Front National bei den Regionalwahlen im Jahr 2015 unter einem enormen Druck, was zu einer stärkeren sicherheitspolitischen Debatte der Flüchtlingszuströme führte. Dabei sollte aber nach dem französischen Vertreter auch beachtet werden, dass Frankreich mit Immigration an sich andere Erfahrungen gemacht habe und das Thema Flucht und Migration häufig direkt mit Terrorismus in Verbindung gebracht werde.⁵⁸⁹ Die Bereitschaft zur Aufnahme großer Flüchtlingszahlen war in der französischen Gesellschaft nach den Terroranschlägen nicht vorhanden.⁵⁹⁰ Zudem empfanden „weite Teile der französischen Politik“ die Rolle Deutschlands als „Bittsteller“, das um „Unterstützung bei den europäischen Partnern werben musste, nach Jahren wirtschaftlicher Übermacht und fehlender Gleichberechtigung in der Eurokrise als gewisse Genugtuung“.⁵⁹¹

Auch der ehemalige italienische Ministerpräsident Romano Prodi beklagte die schon lange fehlende Solidarität, da immer noch „täglich Schiffe mit französischer oder spanischer Flagge Flüchtlinge nach Italien“ bringen würden, sich aber keiner der Staaten gewillt zeige, seinen Teil zu leisten.⁵⁹² Frankreich habe sich jedoch immer für

⁵⁸⁷ Vgl. *Simon Bulmer / William E. Paterson*, Germany and the Crisis: Asset or Liability, in: *Desmond Dinan / Neill Nugent / William E. Paterson* (Hrsg.), *The European Union in crisis*, London 2017, S. 212–232, S. 227.

⁵⁸⁸ Vgl. BBC, „Migrant crisis: France Valls warns on refugee numbers“ am 25. November 2015, in: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34904931> (Abruf am 26. Januar 2022).

⁵⁸⁹ Vgl. Interview FR-01, Zeile 69-71.

⁵⁹⁰ Vgl. *Jean-Baptiste Meyer*, Le lien entre migration et terrorisme, in: *Hommes & migrations* (2016), H. 1315, S. 49 – 57.

⁵⁹¹ Vgl. *Julie Hamann*, Deutschland und Frankreich in der Flüchtlingskrise: Einsam statt gemeinsam, in: <https://www.boell.de/de/2016/05/19/deutschland-und-frankreich-der-fluechtlingskrise-einsam-statt-gemeinsam> (Abruf am 14. Januar 2022).

⁵⁹² Vgl. *Romano Prodi*, Will man Italien damit alleine lassen? Romano Prodi über Europas Egoismus in der Flüchtlingskrise, in: *Zeitschrift für Internationale Politik*, 72. Jg. (2017), H. 5, S. 18.

eine gemeinsame Migrationspolitik und die Überarbeitung der Dublin-Regelungen eingesetzt und versucht, eine „Moderatorenrollen“ auf EU-Ebene einzunehmen.⁵⁹³

Auffallend ist zudem, dass der deutsch-französische Ministerrat im Herbst 2015 nicht stattfand, obwohl in der Regel zwei Treffen pro Jahr jeweils im Frühjahr und Herbst in Deutschland und Frankreich abwechselnd vorgesehen sind. Nach einem Treffen am 31. März 2015 in Berlin traf man sich erst wieder nach Aushandlung des EU-Türkei-Deals am 7. April 2016 zum 18. Deutsch-französischen Ministerrat in Metz. Die „tiefgreifenden Differenzen“ innerhalb des Tandems hatten zu einem „nationalen einseitigen Verhalten“ geführt.⁵⁹⁴ Damit kann eindeutig festgestellt werden, dass kein Leadership-Angebot des deutsch-französischen Tandems vorlag.

Weimarer Dreieck-Angebot

Die Europaminister des Weimarer Dreiecks erklärten noch am 30. September 2015 in Paris die gemeinsame Entschlossenheit, die Zusammenarbeit zwischen ihren Ländern zu stärken, um Antworten auf die gegenwärtige europäische Krise zu finden und die Initiative für Europa zurückzugewinnen. Dazu forderten sie eine gemeinsame und globale Antwort auf die Flüchtlingskrise, basierend auf Solidarität, Verantwortung und Menschlichkeit.⁵⁹⁵ Die polnische Regierung war zu diesem Zeitpunkt bereit, an einer europäischen Lösung mitzuarbeiten und ein Kontingent von Flüchtlingen aufzunehmen. Deutschland hatte sich bei den Verhandlungen im Ministerrat durch den damaligen Innenminister Thomas de Maizière stark dafür eingesetzt, dass Polen den Vorschlägen zu einer Umverteilung zustimmte. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Visegrád-Gruppe, die zu diesem Zeitpunkt der Krise noch uneinig aufgetreten war, was der deutsche außenpolitische Vertreter als „gezielte Verhandlungsstrategie der Spaltung“ beschreibt, mit der ein *coalition building* der Gruppe verhindert werden sollte.⁵⁹⁶ Nach dem Regierungswechsel im Oktober 2015 nahm die neue nationalkonservative PiS-Regierung diese Zusagen allerdings wieder zurück.⁵⁹⁷

⁵⁹³ Vgl. Interview FR-03, Zeile 78-80.

⁵⁹⁴ Vgl. *Thierry Chopin*, *Après le Brexit: Vers une « Europe à trois vitesses »?*, in: *Cités*, 71. Jg. (2017), H. 3, S. 13, S. 24.

⁵⁹⁵ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Europaminister des Weimarer Dreiecks am 30. September 2015 in Paris, in: Deutsche Vertretung in Frankreich, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/151001-erklaerung-weimarer-dreieck/275278> (Abruf am 3. Januar 2022).

⁵⁹⁶ Vgl. Interview DE-10, Zeile 210-215.

⁵⁹⁷ Vgl. Interview PL-02, Zeile 66-69.

Die Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck wurde ein halbes Jahr später am 6. April 2016 vom polnischen Außenminister Waszczykowski in seiner Funktion grundsätzlich in Frage gestellt und Deutschland und Frankreich vorgeworfen, das Interesse am Format verloren zu haben. Er erklärte, dass das „Forum für die Zusammenarbeit mit Deutschland und Frankreich zur Zeit des polnischen EU-Beitritts“ wichtig gewesen sei, sich nun aber erschöpft habe, da wichtige Entscheidungen vom Europäischen Rat zu treffen seien.⁵⁹⁸ Ein europäisches Leadership-Angebot durch das Weimarer Dreieck war damit aufgrund der aufgezeigten Differenzen innerhalb des Tandems auch nicht zu erwarten gewesen. Dadurch wird verdeutlicht, dass die diplomatischen Erklärungen häufig hinter der politischen Realität zurückbleiben. Zudem wurde zur intensiveren Zusammenarbeit ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs für Ende 2016 geplant.⁵⁹⁹ Dazu kam es wegen der angespannten französisch-polnischen Beziehungen jedoch auch im weiteren Krisenverlauf nicht; diese verschlechterten sich nochmals durch den Streit um die EU-Entsenderichtlinie für Arbeitnehmer im August 2017.⁶⁰⁰

4.3.2 Co-Leadership-Angebot der Kommission: Quotenverteilmeechanismus

Ein Leadership-Angebot für eine innereuropäische Krisenlösung wurde erst erkennbar, als die Europäische Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag einer Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 erneut aufgriff. Darin forderte die Kommission eine kollektive Antwort der EU auf die Migrationsfrage und stellte gleichzeitig ein Leadership-Angebot in Aussicht:

„Die EU braucht ein auf Dauer angelegtes System, das es ermöglicht, die Verantwortung für die zahlreichen Flüchtlinge und Asylbewerber unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. Die Kommission wird bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus vorlegen, der es ermöglicht,

⁵⁹⁸ Vgl. Wyboreza, „Waszczykowski: Ich habe die Beziehungen zu Amerika wiederhergestellt“, in: <https://wyborcza.pl/politykaekstra/7,132907,19872580,waszczykowski-naprawilem-stosunki-z-ameryka.html> (Abruf am 14. Januar 2022).

⁵⁹⁹ Vgl. Auswärtiges Amt, Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks am 28. August 2016, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160828-gemeinsame-erklarung-weimarer-dreieck/282922> (Abruf am 23. Dezember 2021).

⁶⁰⁰ Vgl. Daniel Brössler, Polen geht auf Konfrontationskurs mit Frankreich, in: SZ-Online vom 27. August 2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-polen-geht-auf-konfrontationskurs-mit-frankreich-1.3642396> (Abruf am 29. Januar 2022).

bei einem Massenzustrom die Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die EU-Mitgliedstaaten zu verteilen.“⁶⁰¹

Ursprünglich ging es dabei um die freiwillige Umverteilung von 40.000 Asylsuchenden, welche nunmehr verbindlich über feste Quoten um 120.000 ergänzt werden sollten. Der Verteilungsschlüssel bezog sich dabei auf „Kriterien wie dem BIP, der Bevölkerungszahl, der Arbeitslosenquote und der bisherigen Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen“.⁶⁰² Die damalige luxemburgische Ratspräsidentschaft berief am 14. September 2015 eine außerordentliche Sitzung des Ministerrats ein, in der man sich auf die freiwillige und zeitlich begrenzte Umverteilung von 40.000 Migranten verständigte und gleichzeitig die Mitgliedstaaten aufforderte, sich solidarisch auf eine entsprechende Quotenverteilung zu einigen.⁶⁰³ Die Kosten des „*Status Quo*“ erhöhten sich durch die stark ansteigenden Zahlen von ankommenden Migranten vor allem in Griechenland. Der Ministerrat veranlasste nur acht Tage später am 22. September 2015, die Aufnahmequote zu verdreifachen. Dieser institutionelle Rahmen wurde durch Artikel 78 Abs. 3 (AEUV) noch gestärkt, der die Annahme von „vorläufigen Maßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaats, der sich in einer Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen befindet“ regelt. Der Beschluss wurde mit qualifizierter Mehrheit angenommen, bei dem Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn dagegen stimmten. Im Beschluss des Rates der Europäischen Union heißt es dazu:

„Am 22. September 2015 hat der Rat den Willen und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen, sich im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, der für die Politik der Union im Bereich Asyl und Einwanderung gilt, an der Umsiedlung von 120 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, zu beteiligen. Daher hat der Rat beschlossen, diesen Beschluss zu erlassen.“⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, S. 5, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> (Abruf am 12. Januar 2022).

⁶⁰² Vgl. ebenda, S. 5 – 6.

⁶⁰³ Vgl. Beschluss des Rates der EU 2015/1523 vom 14. September 2015, „Zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN> (Abruf am 18. Januar 2022), S. 1.

⁶⁰⁴ Beschluss des Rates der EU 2015/1523 vom 22. September 2015, „Zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN> (Abruf am 18. Januar 2022), S. 3.

Der Vorschlag der Kommission wurde angenommen und zusätzlich vereinbart, mit einem diesmal verbindlichen Verteilmechanismus bis September 2017 120.000 Menschen von Griechenland und Italien in die restlichen Mitgliedstaaten zu verteilen. Zur Umsetzung sollten Registrierungsstellen (sog. Hot-Spots) in Italien und Griechenland eingerichtet werden, welche die besonders schutzbedürftigen Personen auswählen sollten. Auch wenn die Vorschläge von den supranationalen Institutionen kamen, entsprach die Umverteilung stark den Vorstellungen Deutschlands, um zumindest teilweise von der starken Zuwanderung entlastet zu werden.

Dies bestätigte auch der französische außenpolitische Vertreter, dass der Kommissions-Vorschlag starke Unterstützung der deutschen Bundesregierung erfahren habe.⁶⁰⁵ Spanien unterstützte den Vorschlag wohl ebenfalls nicht vollständig, und die außenpolitische Vertreterin machte deutlich, dass der Quotenverteilmechanismus kein gemeinsamer Mechanismus gewesen sei, sondern die Diskussion sich zwischen den unterschiedlichen nationalen Ansätzen bewegt habe und die Positionen innerhalb der EU aufeinander geprallt seien.⁶⁰⁶

Die außenpolitischen Experten sind sich in der Interpretation der Rolle der Europäischen Kommission in Bezug auf den Umverteilungsmechanismus nach einer festen Quote nicht einig. Einer der deutschen Vertreter sieht im Verhalten der Kommission eine „eindeutige Führungsrolle“, da sie im Vorfeld der Verhandlungen die Verteilung der Präferenzen unter den Mitgliedstaaten antizipiert und diesen dann mit der Zustimmung Deutschlands im Rat eingebracht habe.⁶⁰⁷ Auch die tschechische und die ungarische Vertreterin bestätigten das Angebot der Kommission. Sie kritisieren jedoch, dass „andere Fragen, wie die Einhaltung des Schengen-Systems und der Schutz der Außengrenze, keine Rolle“ gespielt hätten.⁶⁰⁸ Der Vertreter der Europäischen Kommission räumt eine Fehleinschätzung der Lage ein. Man habe ein „bisschen naiv“ angenommen, dass es eine Verwaltungsaufgabe sei, die sich mit klaren Verteilquoten zügig regeln ließe.⁶⁰⁹ Für die Durchsetzung sei dann aber ein „totales Scheitern“ der EU festzustellen, was an „fehlenden Kompetenzen im Bereich

⁶⁰⁵ Vgl. Interview FR-01, Zeile 77-79.

⁶⁰⁶ Vgl. Interview SP-13, Zeile 65-66.

⁶⁰⁷ Vgl. Interview DE-10, Zeile 196-202.

⁶⁰⁸ Vgl. Interviews CZ-06, Zeile 80-82; HU-11, Zeile 110-116.

⁶⁰⁹ Vgl. Interview EU-KOM-15, Zeile 198-205.

Justiz und Inneres“ und den Entscheidungsregeln gelegen habe, weshalb es keinen CO-Leadership in der Umsetzung gegeben habe.⁶¹⁰

Demnach kann ein *Co-Leadership-Angebot* der Europäischen Kommission festgestellt werden, welches mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat verabschiedet wurde, jedoch bei weitem zu keiner Krisenlösung führte. Deutschland unterstützte den Vorschlag von Beginn an und arbeitete mit der Kommission eng zusammen, da Frankreich als Agenda-Setter für ein Leadership-Angebot des Tandems ausfiel.

4.3.3 Durchsetzung von Leadership: Vetospieler Visegrád-Gruppe?

Die Verteilung von Präferenzen innerhalb der EU ging im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik wie aufgezeigt sehr weit auseinander. Da der Quotenverteilmechanismus zeitlich begrenzt war und bei weitem nicht ausreichte, um die Lage in Griechenland und Italien unter Kontrolle zu bringen, versuchte Deutschland mit Hilfe der Strategie des „*agenda structuring*“ Leadership durchzusetzen. Es rief am 22. September 2015 gemeinsam mit Österreich und Schweden dazu auf, dass die Diskussion über eine dauerhafte Quotenverteilung beim nächsten Treffen des Europäischen Rates Mitte Oktober 2015 auf die Tagesordnung gesetzt werde.⁶¹¹

Im Vergleich zur Eurokrise fanden deutlich weniger Gipfeltreffen auf europäischer Ebene statt. Vom 1. August bis 30. Oktober 2015 gab es vier Treffen des Rates für Justiz und Inneres, drei Treffen des Europäischen Rates, davon zwei inoffiziell.⁶¹² Nach Jörg Monar hat der genannte Gipfel des Europäischen Rates am 22. September 2015 zum ersten Mal auf höchster Ebene eine deutliche Ost-West Spaltung gezeigt, die hohe politische Kosten verursachte.⁶¹³

⁶¹⁰ Vgl. Interviews EXP-12, 21-24; PL-08, Zeile 148-149; NL-18, Zeile 78-80.

⁶¹¹ Vgl. *Natascha Zaun*, States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 56. Jg. (2018), H. 1, S. 44–62, S. 55.

⁶¹² Vgl. *Dirk Meyer*, a.a.O. (Fn. 466), S. 19.

⁶¹³ Vgl. *Jörg Monar*, Justice and Home Affairs, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 54. Jg. (2016), S. 134 – 149, S. 137.

Mit der Visegrád-Gruppe formierte sich eine Gruppe von Staaten, die sich vehement einer solidarischen Umverteilung innerhalb der EU widersetzte und damit zum ernstzunehmenden „Vetospieler“ für Deutschland wurde. Dies habe auch daran gelegen, dass die Visegrád-Länder überstimmt worden waren und die Entscheidung als eine Art „Diktat aus Brüssel“ wahrgenommen hätten.⁶¹⁴ Dazu ist grundsätzlich festzustellen, dass die Anforderungen an die Durchsetzung von Leadership bei Entscheidungen per Einstimmigkeit im Europäischen Rat sicherlich höher zu bewerten sind als Entscheidungen per Mehrheitsbeschluss. Es kritisierten jedoch mehrere außenpolitische Experten den Abstimmungsmodus bei den Fragen nach einem Quotenverteilmechanismus im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit. Die Abstimmung habe eindeutig aufgezeigt, dass ein „Überstimmen“ einzelner Mitgliedstaaten nichts bringe, da diese sich später an die Beschlüsse nicht hielten oder in einem anderen Politikfeld ein Veto einlegen würden. Darüber hinaus liege die „Exekutive“ im Bereich „Asyl- und Migration“ eindeutig bei den Nationalstaaten, und es habe eine große Spaltung zwischen Gegnern und Befürwortern gegeben.⁶¹⁵ Die deutschen Vertreter räumten ein, dass längere Überlegungen zum Abstimmungsmodus damals erfolgt seien, da man sich der Gefahr einer verweigerten Umsetzung durchaus bewusst gewesen sei. Aus heutiger Sicht müsse man sich fragen, ob die „Überstimmung“ besonders klug gewesen sei.⁶¹⁶ Die Aussagen lassen erkennen, wie entscheidend die *institutionellen Rahmenbedingungen* für die Durchsetzung von Leadership sind. Bei der Quotenverteilung wurde deshalb nicht auf das Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat zurückgegriffen, sondern diese wegen mangelnder Zustimmung innerhalb der EU-27 über den Ministerrat umgesetzt.

Für Kai-Olaf Lang kamen in der Wahrnehmung der Visegrád-Staaten Parallelen zur Eurokrise auf, da Deutschland nunmehr in der Rolle eines „(süd-)europäischen Eurozonen-Staates“ agieren musste. So wie diese eine Vergemeinschaftung von Schulden forderten, wollte Berlin nun eine „Europäisierung seiner auf hohen moralischen Standards fußenden Flüchtlingspolitik.“⁶¹⁷ Dieser „Vergemeinschaftung“

⁶¹⁴ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 90-91.

⁶¹⁵ Vgl. Interviews EAD-09, Zeile 57-60; AT-04, Zeile 90-94, SK-14, Zeile 63-66.

⁶¹⁶ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 108-113; DE-10, Zeile 215-220.

⁶¹⁷ Vgl. Kai-Olaf Lang, a.a.O. (Fn. 359), H. 84, S. 3.

in der Flüchtlingspolitik wollten die V 4-Staaten deutlich gegenüberreten. In einer gemeinsamen Erklärung der Visegrád-Gruppe heißt es am 4. September 2015:

„The countries of the Visegrad Group have continuously pointed out that an effective management of the root causes of migration flows is the key element. The EU action plan stated in the June European Council conclusions provides an adequate basis in this respect. However, the progress so far on the ground has not been sufficient. The countries of the Visegrad Group therefore call for its rapid implementation. The countries of the Visegrad Group invite the European Commission to take stock of actions already undertaken at the extraordinary meeting of EU Ministers of Interior of 14 September and to present viable measures in order to effectively decrease and eventually cease the pull factors.“⁶¹⁸

Die Visegrád-Gruppe stellte damit zu Beginn der Migrationskrise eine deutliche wahrnehmbare Gegenposition zur Umverteilung von Flüchtlingen dar und forderte eine effektive Bekämpfung von Fluchtursachen und „Pull Faktoren“, so wie es der Aktionsplan des Europäischen Rates im Juni beschlossen hatte. Die Gruppe vertrat eine klare und zentrale Position in der Asyl- und Migrationspolitik und schaffte es, mit einer Stimme zu sprechen, die auch bei „zahlreichen anderen Mitgliedstaaten zumindest inoffiziell Unterstützung“ fand.⁶¹⁹ Im Außenministerium in Wien wird die geschlossene Entscheidungsfindung in der Gruppe gelobt:

„Im Rat organisieren sich die V 4 allerdings geschlossen als eine Gruppe und sprechen erfahrungsgemäß häufig mit einer Stimme. Das ist schon bemerkenswert, denn das wäre so, als wenn Frankreich im Rat auftreten und für Frankreich und Deutschland sprechen würde, wie es normalerweise bei ‚like-minded‘-Gruppen ist.“⁶²⁰

Österreich unterstützte die Veto-Position und nahm darüber hinaus an „Treffen des Formats auf Ministerebene teil, ohne offizielle Erklärungen“ mitzutragen.⁶²¹

Ein Vertreter des Auswärtigen Amts meinte dazu, dass die „sehr harte V 4-Position“ den ganzen Verhandlungsprozess stark geprägt habe und Deutschland eher einer „*Outlier*“-Position vertreten habe. Weitere Staaten schlossen sich dieser restriktiven Haltung an oder „versteckten sich in der V 4“.⁶²² Damit lässt sich in der Verteilung von Präferenzen durch die Visegrád-Gruppe eine eindeutig osteuropäische Konfliktlinie erkennen, die durch weitere Mitgliedstaaten Unterstützung fand. Die ablehnende Haltung der V 4-Gruppe wurde mit einer Klage gegen den

⁶¹⁸ Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries in Prague, September 4, 2015, in: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (Abruf am 20. Oktober 2021).

⁶¹⁹ Vgl. Interviews PL-02, Zeile 74-78; HU-11, Zeile 117-118.

⁶²⁰ Interview AT-04, Zeile 98-102.

⁶²¹ Vgl. Interviews AT-04, Zeile 103-106; NL-18, Zeile 81-82.

⁶²² Vgl. Interview DE-07, Zeile 115-122.

Umverteilungsmechanismus durch die Slowakei und Ungarn Anfang Dezember 2015 erneut deutlich. Die außenpolitische Vertreterin der Botschaft der Republik Polen widerspricht allerdings der Darstellung, dass Polen sich verweigert hätte, die von der EU zugeteilten 7000 Flüchtlinge aufzunehmen, und führt aus:

„Nur die Mitgliedstaaten entscheiden, wer in ihr Land einreist und wer nicht. Dabei darf es keine Einmischung aus Brüssel geben. Polen hatte anfänglich die Quoten sogar noch akzeptiert, jedoch hat Italien dann bei der Umverteilung eine Überprüfung durch polnische Sicherheitsbeamte abgelehnt.“⁶²³

Ein weiterer außenpolitischer Vertreter Polens betont, dass eine Lösung nicht in einer Umverteilung liegen könne, sondern den Menschen in ihren Herkunftsländern geholfen werden müsse.⁶²⁴ Die enormen Schwierigkeiten der Verteilung waren auch dadurch begründet, dass diese einen weitreichenden Eingriff in die nationalen Souveränitätsrechte darstellten. Einen Konsens konnten die Mitgliedstaaten nur „hinsichtlich der Maßnahmen“ erzielen, deren „Wirksamkeit nicht ausschließlich in ihrer eigenen Kontrolle“ lagen.⁶²⁵

Parallel zu den gesamteuropäischen Bemühungen schlugen einzelne Mitgliedstaaten bereits nationale Wege ein. So schlossen verschiedene Länder auf der Balkanroute ihre Grenzen, setzten Tageskontingente durch oder führten in zeitweiser Aussetzung des Schengen-Abkommens interne Grenzkontrollen ein.⁶²⁶ Der außenpolitische Vertreter im Auswärtigen Amt sowie der Vertreter der Europäischen Kommission bestätigten, dass die europäischen Partner Deutschland vorwarfen, dass es aufgrund der „Dublin III-Regelungen nie erster Kontaktstaat gewesen“ sei und so das „Problem auf die Erstaufnahmeländer wie Griechenland oder Italien abgewälzt“ hätte.⁶²⁷ Aus den Aussagen lässt sich das Grundprinzip der Reziprozität von solidarischem Handeln gut veranschaulichen, da vor allem Deutschland Solidarität einforderte, welche es vorher nicht bereit war, selbst zu leisten. Dies führte Pastore und Henry zu der Einschätzung, dass Deutschland „vom ultimativen Verteidiger des Schengen- und Dublin-Systems zum Hauptbefürworter“ einer „Überarbeitung des bestehenden Regimes“ wurde.⁶²⁸

⁶²³ Interview PL-08, Zeile 154-158.

⁶²⁴ Vgl. Interview PL-02, Zeile 69-73.

⁶²⁵ Vgl. *Julian Lehmann*, a.a.O. (Fn. 570), S. 11.

⁶²⁶ Vgl. *Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, a.a.O. (Fn. 390), S. 13.

⁶²⁷ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 100-103; EU-KOM-15, Zeile 184-189.

⁶²⁸ Vgl. *Ferruccio Pastore / Giulia Henry*, Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime, in: *The International Spectator*, 51. Jg. (2016), H. 1, S. 44 – 57, S. 53.

Die Krise offenbarte eine tiefe Spaltung zwischen den alten EU-Staaten und den östlichen Mitgliedstaaten.⁶²⁹ Der Experte für Migrationsforschung verweist jedoch darauf, dass Schweden bei einer wesentlich kleineren Bevölkerung zwischen 2009 und 2018 genauso vielen Menschen Schutz geboten habe wie Italien und merkt an:

„Hätte es einen Verteilschlüssel gegeben, dann wären sogar Menschen nach Italien zurückgeschickt worden, da es immer unter dem Schnitt an Asylanträgen lag. Man hätte also mit den Dublin-Regelungen schon eine Verteilung machen können, die bedeutet hätte, dass in Italien und Griechenland noch mehr Menschen gewesen wären als ohne Verteilschlüssel. [...] der griechische Migrationsminister hat mir im Februar 2016 noch gesagt, dass die Verteilung den Griechen nicht hilft, da für jeden Migranten, der z. B. nach Deutschland verteilt wird, sowieso zehn Menschen nachkommen.“⁶³⁰

Die Verteilung der *südeuropäischen Präferenzen* war demnach keineswegs eindeutig für eine Quotenverteilung, was die Durchsetzung von Leadership nochmals erschwerte. Auch die Vertreterin in der spanischen Botschaft in Berlin bestätigt, dass die Präferenzen innerhalb der EU in der Migrationskrise sehr weit auseinander gelegen haben.⁶³¹

Die interne europäische Krisenlösung scheiterte schließlich daran, dass die Mitgliedstaaten keine Bereitschaft zu einer kollektiven Lösung aufbringen konnten. Niemann und Zaun sehen im Verhalten der kleineren Staaten ein „*Moral Hazard*“-Verhalten, da diese weder die Kapazitäten zur Aufnahme großer Flüchtlingszahlen gehabt hätten, noch der Anreiz groß genug gewesen sei, die Verantwortung mit größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland zu teilen.⁶³² Von den vereinbarten 160.000 Flüchtlingen, die über europäische Anlaufstellen in Griechenland und Italien verteilt werden sollten, wurden gerade einmal 20.000 Flüchtlinge auf andere EU-Staaten umverteilt. Der Migrationsexperte kritisiert die Verteilquote als eine „unsinnige Idee“, da niemand in der EU habe wissen können, wie eine solche Quote umgesetzt werden sollte. Bei weit über einer Million Menschen im Jahr 2015, die in Griechenland ankamen, habe das Führungsangebot keineswegs der Krisenlage entsprochen.⁶³³

⁶²⁹ Vgl. Anna Grzymala-Busse, An East-West Split in the EU?, in: Current History, 115. Jg. (2016), H. 779, S. 92 – 94.

⁶³⁰ Interview EXP-12, Zeile 34-38, 46-48.

⁶³¹ Vgl. Interview SP-13, Zeile 53-54.

⁶³² Vgl. Arne Niemann / Natascha Zaun, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: Journal of Common Market Studies (JCMS), 56. Jg. (2018), H. 1, S. 3 – 22, S. 13.

⁶³³ Vgl. Interview EXP-12, Zeile 49-53.

Deutschland und Frankreich haben zwar die meisten Flüchtlinge nach der EU-Quote aufgenommen, erfüllten aber deutlich die eigenen Kontingente nicht. Die vier Visegrád-Staaten nahmen dagegen zusammen 28 Flüchtlinge auf.⁶³⁴ Tschechien wurde im Juli 2020 sogar vom EuGH verurteilt, weil es die Verteilquoten nicht erfüllt hatte. Dies habe aber nach Aussage der Vertreterin der tschechischen Botschaft keine „weiteren Konsequenzen für Tschechien gehabt, da sich kein Mitgliedstaat an die Normen der Verteilquote heute mehr halten“ würde.⁶³⁵ Bei der Durchsetzung von Leadership kann demnach eine *Veto-Position* der Visegrád-Gruppe eindeutig analysiert werden.⁶³⁶ Darüber hinaus hätten sich die „anfänglichen Positionen der V4 zum verstärkten Schutz der EU-Außengrenze, der schnelleren Durchführung der Verfahren und der Rückführungen“ in der EU heute durchgesetzt.⁶³⁷ Der französische Vertreter im Außenministerium in Paris sieht allerdings keinen EU-Leadership durch die Visegrád-Gruppe:

« L'Allemagne et la France jouent souvent le rôle d'agenda setter au sein de l'UE, le comportement du groupe de Visegrád dans la crise migratoire peut en revanche être décrit comme un leadership négatif. Il s'agissait avant tout pour ce format d'empêcher les propositions de solutions à Bruxelles afin d'imposer une politique d'asile restrictive. »⁶³⁸

Die ungarische Vertreterin bestätigt diese Einschätzung, dass Führung immer etwas Strategisches sei, was auf Fortschritt und Verbesserung angelegt ist. Zudem brauche Leadership breite Mehrheiten in der EU, was bei den Positionen der Visegrád-Gruppe nicht der Fall gewesen sei.⁶³⁹ Neben der Verweigerung von „*followership*“ durch die Visegrád-Gruppe, waren auch Deutschland und Frankreich anscheinend nicht von der Wirksamkeit des eigenen Führungsangebotes überzeugt. Die Verhandlungsstrategie des „*leading by example*“ wurde demnach nicht genutzt.

⁶³⁴ Vgl. Abbildung 14: Umverteilung von Flüchtlingen in der EU, Daten der Europäische Kommission am 12. Dezember 2017.

⁶³⁵ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 86-88.

⁶³⁶ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 113-114; FR-01, Zeile 81-84; PL-08, Zeile 157-161; CZ-06, Zeile 91-95; EAD-09, Zeile 54-55; NL-18, Zeile 81-82.

⁶³⁷ Vgl. Interview SK-14, Zeile 66-69.

⁶³⁸ Interview FR-03, Zeile 83-87.

⁶³⁹ Vgl. Interview HU-11, Zeile 118-122.

4.3.4 Der EU-Türkei-Deal

Die innereuropäische Lösung scheiterte wie aufgezeigt an einer zu unterschiedlichen Präferenzverteilung in der EU. Die Status Quo-Kosten blieben durch den großen Handlungsdruck auf die EU weiterhin hoch, da die Zahl mit 856.723 illegal ankommenden Migranten in Griechenland so stark angestiegen war wie in keinem der Jahre zuvor.⁶⁴⁰

Die Zahlen verdeutlichen, dass selbst bei einer vollständigen Umsetzung des Verteilmechanismus durch die Mitgliedstaaten dieser die akute Krisensituation bei weitem nicht gelöst hätte. Weitere gesamteuropäische Maßnahmen seien darüber hinaus nicht durchsetzungsfähig gewesen, weshalb „Deutschland jetzt mit anderen EU-Staaten vor allem auf Grenzsicherung, verstärkte Kooperation mit Drittstaaten und auf eine Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer zur Erhöhung der Rückführungsquoten setzte.“⁶⁴¹ Es brauchte demnach einen weiteres Leadership-Angebot, welches nach monatelangem Verhandlungsprozess mit dem EU-Türkei-Abkommen maßgeblich von der deutschen Bundesregierung ausgehandelt wurde. Dabei griffen Deutschland und die EU auf die politische Strategie der „Externalisierung“ zurück, mit der Nicht-EU-Akteure dazu gebracht werden, sich an Normen und Praktiken zu halten, die im Allgemeinen den Ansätzen der EU-Politik entsprechen.⁶⁴²

Der ursprüngliche Ansatz kam allerdings nicht aus dem Auswärtigen Amt, sondern wurde Mitte September 2015 vom Migrationsforscher Gerald Knaus und dem Think Tank ESI entwickelt. Knaus schlug eine bilaterale Einigung zwischen Deutschland und der Türkei vor, welche die Zahl der ankommenden Migranten dadurch reduzieren sollte, dass „all jene, die in der Türkei sicher waren, nach einem schnellen Verfahren zurückgebracht würden“.⁶⁴³ Dazu hätte dann die Fähigkeit Griechenlands

⁶⁴⁰ Vgl. Abbildung 15: Irreguläre Ankünfte in Griechenland zwischen 2014 bis 2019, *Gerald Knaus, Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*, München (2020), S. 163.

⁶⁴¹ Vgl. *Volker Perthes, Krisenlandschaften. Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik*, in: SWP-Studie (2017), S. 53.

⁶⁴² Vgl. *Sandra Lavenex, EU external governance in 'wider Europe'*, in: *Journal of European Public Policy*, 11. Jg. (2004), H. 4, S. 680 – 700.

⁶⁴³ Vgl. *Gerald Knaus, Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*, München 2020, S. 182 – 183.

sichergestellt sein müssen, schnelle Verfahren durchführen zu können. Gleichzeitig sollten die Bedingungen für die Asylsuchenden in der Türkei so verbessert werden, dass Rückführungen im Einklang mit europäischem Asylrecht stehen.⁶⁴⁴ Dafür sollte die Türkei entsprechende finanzielle Hilfen und Visaerleichterungen für türkische Bürger bei der Einreise in die EU erhalten. Die Vorschläge entsprechen also einem klassischen „*package deal*“, wenn auch in diesem Fall als externe Strategie in den Verhandlungen mit der Türkei.

Im September und Oktober 2015 wurden die hochrangigen politischen und administrativen bilateralen Kontakte zwischen Deutschland und der Türkei intensiviert.⁶⁴⁵ Diese Gespräche führten zu einem informellen Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 23. September 2015, welches die deutsche Bundesregierung gefordert hatte.⁶⁴⁶ Zusätzlich sollte sich Deutschland nach einem zweiten ESI-Plan verpflichten, 500.000 geflüchtete Menschen in den folgenden zwölf Monaten aufzunehmen, um die irreguläre Migration zu stoppen. Zudem sollte damit die Aufnahmebereitschaft Deutschlands in einen legalen Prozess überführt werden.⁶⁴⁷ Wenige Tage später erklärte die deutsche Bundeskanzlerin öffentlich, dass sie einen Plan habe und Deutschland dafür mehr „europäische Mitstreiter bräuchte, da sich einige vor der Verantwortung drücken würden“.⁶⁴⁸ Diese Aussagen lassen die Leadership-Konstellation für die Verhandlungen mit der Türkei sehr deutlich werden. Deutschland stand innerhalb der EU mit seiner Position eines Umverteilungsprogramms ziemlich isoliert da und versuchte nun, zur Durchsetzung von Leadership weitere EU-Partner zu finden, die den bilateralen Aushandlungsprozess mit der Türkei unterstützten. Die deutsche Bundeskanzlerin vereinbarte am 18. Oktober 2015 mit dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip

⁶⁴⁴ Vgl. Europäische Stabilitätsinitiative, „Why people don’t need to drown in the Aegean“ am 17. September 2015, in: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Why%20people%20drown%20in%20the%20Aegean%20-%202017%20September%202015.pdf> (Abruf am 23. Januar 2022).

⁶⁴⁵ Vgl. Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 572), S. 10.

⁶⁴⁶ Vgl. Asli Okyay / Jonathan Zaragoza-Cristiani, The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey, in: The International Spectator, 51. Jg. (2016), H. 4, S. 51 – 66, S. 55.

⁶⁴⁷ Vgl. Europäische Stabilitätsinitiative, „The Merkel-Plan - Restoring control; retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis“ am 4. Oktober 2015, in: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%202017%20October%202015.pdf> (Abruf am 23. Januar 2022).

⁶⁴⁸ Vgl. Tagesschau, „Gespräch mit Angela Merkel bei Anne Will am 7. Oktober 2015“, in: <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html> (Abruf am 22. Januar 2022).

Erdoğan eine politische Partnerschaft in Bezug auf die Kontrolle der Migrationsströme.⁶⁴⁹ Für die türkischen Regierungsvertreter war Deutschland offenbar der politische Vertreter der EU, während sie mit der Europäischen Kommission weiterhin über technische Fragen kommunizierten.⁶⁵⁰

Während die Verhandlungen mit der Türkei liefen, warnte der damalige Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk eindringlich in einem Interview mit mehreren europäischen Tageszeitungen davor, erneut auf die *institutionellen Rahmenbedingungen* der „qualifizierten Mehrheit“ als „Zwangsinstrument“ zurückzugreifen, und bezeichnete Merkels Politik als „gefährlich“.⁶⁵¹ Und so blieb aus EU-Perspektive auf dem Gipfel des Ministerrats am 29. November 2015 nur noch eine externe Lösungsstrategie in der Form eines „gemeinsamen Aktionsplans“ mit der Türkei, der eine Kooperation für die Rückführung von Migranten aus Griechenland vorsah.⁶⁵² Der Türkei wurden im Gegenzug drei Milliarden Euro zur Versorgung der Migranten zugesichert, die damit die Aufnahme von bis zu 72.000 registrierten syrischen Flüchtlinge garantierte, um die illegale Migration zu bekämpfen und sie in eine legale zu überführen.⁶⁵³

Die Einigung auf einen „externen Deal“ mit der Türkei bedeutete allerdings keine grundsätzliche Einigkeit, in welchem Umfang sich die Mitgliedstaaten künftig auf Solidarität und Lastenverteilung verständigen würden. Die Dringlichkeit, eine Lösung für die Notlage zu finden, schien Prinzipien und Werte der EU-Asylpolitik zu überlagern.⁶⁵⁴ Die deutsche Bundeskanzlerin organisierte deshalb einen sog. „Mini-Gipfel“ mit acht EU-Mitgliedstaaten, EU-Kommissionspräsident Juncker sowie

⁶⁴⁹ Vgl. Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 572), S. 10 – 11.

⁶⁵⁰ Vgl. Wulf Reiners / Funda Tekin, Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), in: German Politics, 29. Jg. (2020), H. 1, S. 115 – 130, S. 117 – 118.

⁶⁵¹ Vgl. The Guardian, „Interview von Donald Tusk am 3. Dezember 2015“, in: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/02/detain-refugees-arriving--europe-18-months-donald-tusk> (Abruf am 1. Februar 2022).

⁶⁵² Vgl. European Council, „Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey Statement“ am 29. November 2015, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> (Abruf am 24. Januar 2022).

⁶⁵³ Vgl. Kai-Olaf Lang, a.a.O. (Fn. 308), S. 23.

⁶⁵⁴ Vgl. Martin Baldwin-Edwards / Brad K. Blitz / Heaven Crawley, The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis', in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 45. Jg. (2019), H. 12, S. 2139 – 2155, S. 2149.

Albanien, Serbien und Mazedonien zur Erörterung der Westbalkan-Migrationsroute. Damit wurde das Fehlen eines „EU-weiten Ansatzes“ erneut offensichtlich.⁶⁵⁵

Ab Januar 2016 nahm zusätzlich die Niederlande im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft den Vorschlag vom ESI auf ihre Agenda. Sie führte dann zusammen mit Deutschland „de facto“ die Gespräche mit der Türkei und brachte den „Deal mit der Türkei“ schließlich im Ministerrat ein.⁶⁵⁶ Der niederländische Politiker Diederik Samson hatte zuvor bei einem Besuch zur Vorbereitung der niederländischen Ratspräsidentschaft in der Türkei erkannt, dass der türkische Grenzschutz das „Katz und Maus-Spiel mit den Flüchtlingen nie gewinnen würde“ und auch die Türkei auf einen Deal angewiesen sei. Samson überzeugte den niederländischen Premierminister schließlich, den Vorschlag in der Ratspräsidentschaft aufzugreifen. Gleichzeitig bauten Deutschland und die Türkei ihre bilateralen Beziehungen aus und führten ab Januar 2016 einen „strategischen Dialog auf Ebene der Staats- und Regierungschefs“.⁶⁵⁷ Nach Aussage des Migrationsexperten Knaus war es zudem zu einer deutlichen Verschlechterung der türkisch-russischen Beziehungen nach dem Abschuss eines russischen Kampffjets im türkischen Luftraum am 24. November 2015 gekommen. Dies habe wiederum zu einer stärkeren Abhängigkeit der Türkei von der EU geführt.⁶⁵⁸ In diesem Prozess lässt sich eine Parallele zur Ukraine-Krise erkennen, da es in den bilateralen Verhandlungen mit der Türkei ähnlich wie zuvor im Verhältnis der EU zu Russland auf „*hard power*“- Ressourcen ankam. Die EU-Kommission habe, so der außenpolitische Vertreter Deutschlands, „in der Außenpolitik einfach nicht den Stellenwert, um einen solchen Deal auszuhandeln“, und so akzeptierte der türkische Präsident Erdoğan „niemand anderen als Verhandlungspartner als einen deutschen Bundeskanzler oder einen französischen Staatspräsidenten“.⁶⁵⁹ Deutschland war dann auch bereit, seine *materiellen Machtressourcen* (vor allem seine Wirtschaftskraft) für die Entscheidungsfindung der EU zu nutzen.⁶⁶⁰ Deutschland nahm damit eine „institutionell eingebundene Führungsrolle“ bei der Aushandlung des EU-Türkei-

⁶⁵⁵ Vgl. Wulf Reiners / Funda Tekin, a.a.O. (Fn. 650), S. 118.

⁶⁵⁶ Vgl. EXP-12, Zeile 59-63.

⁶⁵⁷ Vgl. Antonio Zotti, Germany's 'Atypical' Leadership in the EU Migration System of Governance and its Normative Dimension, in: Michela Ceccorulli / Enrico Fassi / Sonia Lucarelli (Hrsg.), The EU Migration System of Governance. Justice on the Move, Cham 2021, S. 225 – 258, S. 243.

⁶⁵⁸ Vgl. Gerald Knaus, a.a.O. (Fn. 643) S. 187 – 188.

⁶⁵⁹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 234-239.

⁶⁶⁰ Vgl. Matthias Matthijs, a.a.O. (Fn. 538), S. 148 – 152.

Abkommens ein.⁶⁶¹ Wie Marianne Takle ausführt, haben sich die EU und Deutschland damit für eine „verstärkte Externalisierung“ der europäischen Migrations- und Asylpolitik entschieden, um das „Scheitern der internen Maßnahmen zu kompensieren“.⁶⁶²

Bei einem nicht offiziellen Treffen im Büro des türkischen Botschafters in Brüssel wurden dann die Details des sog. Flüchtlingsdeals zwischen der deutschen Kanzlerin, dem niederländischen Ministerpräsident Mark Rutte und dem türkischen Premierminister Ahmet Davutoğlu am Vorabend des EU-Türkei Gipfels am 7. März 2016 verhandelt.⁶⁶³

Die beiden deutschen außenpolitischen Vertreter bewerten das Abkommen als effektiv, gerade im Hinblick auf den großen Handlungsdruck in der damaligen Situation. Das Abkommen habe dazu geführt, dass im Vergleich zum Sommer 2015, wo ca. 10.000 Menschen täglich in Griechenland ankamen, die Zahl nach dem Inkrafttreten am 18. März 2016 deutlich reduziert werden konnte. Auch wenn der Deal mit Erdoğan sicherlich zu kritisieren sei, ging es in Krisen vor allem darum „sie zu managen und sie zu kontrollieren oder vielleicht auch mal nur darum, Zeit zu gewinnen“.⁶⁶⁴

Wie die Abbildung 15 zeigt, lassen sich die Auswirkungen des EU-Türkei-Abkommens sehr deutlich belegen und damit auch eine effektive Maßnahme zumindest kurz- und mittelfristig feststellen. Vor der Unterzeichnung des Abkommens wurden in den ersten drei Monaten im Jahr 2016 noch 151.452 illegale Ankünfte in Griechenland registriert. Nach Inkrafttreten des Türkei-Deals reduzierte sich die Zahl auf 21.998 bis zum Jahresende 2016, und es blieb auch in den beiden Folgejahren bei sehr niedrigen Zahlen.

Die außenpolitischen Experten sind sich in der Bewertung des Abkommens mit der Türkei dahingehend einig, dass der Deal das „Problem der Asylverordnung und des Schengen-Systems“ nicht langfristig gelöst habe und bei einem erneuten starken

⁶⁶¹ Vgl. *Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, a.a.O. (Fn. 390), S. 15.

⁶⁶² Vgl. *Marianne Takle*, Is the Migration Crisis a Solidarity Crisis?, in: *Andreas Grimm* (Hrsg.), *The crisis of the European Union. Challenges, analyses, solutions*, London 2017, S. 126.

⁶⁶³ Vgl. *Antonio Zotti*, a.a.O. (Fn. 657), S. 242.

⁶⁶⁴ Vgl. Interview DE-10, Zeile 221-223 u. 226-228; Interview DE-07, Zeile 123-127.

Anstieg an Asylbewerbern in der EU ähnliche Konflikte auftreten würden. Trotzdem wird das Abkommen überwiegend als Erfolg bewertet, da es die „Versorgung der Flüchtlinge“ sicherstellte und eine gewisse „Grenzsicherung implementierte“.⁶⁶⁵ Die EU konnte den „absoluten Krisenmodus“ dadurch verlassen und „politischen Spielraum“ für eine Diskussion um die „Verhinderung von Fluchtursachen, den gemeinsamen Schutz der Außengrenzen oder die Verteilung innerhalb der EU“ schaffen.⁶⁶⁶

Die einzige Maßnahme, die in der Asyl- und Migrationskrise durchgesetzt werden konnte, war demnach eine externe Krisenlösung mit dem EU-Türkei-Deal als zentraler Maßnahme, der über mehrere Monate bilateral ausgehandelt wurde. Die EU stellte darin zusätzliche 3 Milliarden Euro für die Flüchtlingshilfe in der Türkei bereit und versprach Visaerleichterungen sowie weitere Schritte im Beitrittsprozess.⁶⁶⁷ Die Visegrád-Gruppe trat bei der Aushandlung des EU-Türkei Deals nicht mehr als Vetospieler auf, da die Gruppe die externe Lösungsstrategie unterstützte.

4.3.5 Die „GEAS-Reform“ 2020 als Leadership-Angebot?

Da die Grenzen des bestehenden Dublin-Systems in der Migrationskrise 2015 deutlich sichtbar geworden waren, hat die Europäische Kommission am 23. September 2020 den erneuten Versuch unternommen, ein überarbeitetes Migrations- und Asylmanagement vorzuschlagen. Das derzeit geltende Dublin-System entstand 1990 und wurde 2003 sowie 2013 aktualisiert. Dem Verfahren liegen mehrere Kriterien zugrunde; eines davon ist das Kriterium des ersten Einreisestaates. In der Praxis bedeutet dies, dass einige wenige Mitgliedstaaten für den Großteil der Asylanträge zuständig sind. Der Legislativvorschlag der Kommission beinhaltet dabei ein umfassendes Reformpaket. Darin ist u. a. die Einrichtung einer vollwertigen EU-Asylagentur, die Stärkung der Eurodac-Verordnung bestehend aus einer EU-Datenbank mit Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und die Einführung eines

⁶⁶⁵ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 126-129; PL-08, Zeile 162-165; CZ-06, 103-106; HU-11, Zeile 123-125; SK-14, Zeile 72-75; AT-04, Zeile 107-112; NL-18, Zeile 83-85; SP-13, Zeile 68-71.

⁶⁶⁶ Vgl. Interview EU-KOM-15, Zeile 213-217.

⁶⁶⁷ Vgl. European Council, „EU-Turkey Statement“ am 18. März 2016, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Abruf am 24. Januar 2022).

neuen obligatorischen Screenings vor der Einreise enthalten. Darüber hinaus ging es der Kommission um die Harmonisierung der EU-Verfahren, hier vor allem um die gleichen Schutzstandards und Rechte der Asylbewerber.⁶⁶⁸

Das Ziel des Reformpakets ist vor allem die „Ersetzung des Dublin-Systems durch eine umfassende Steuerung auf EU-Ebene, mit der ein Mitgliedstaat effektiver bestimmt werden kann, der dann direkt und eigenständig für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist.“⁶⁶⁹ Dadurch sollte künftig ein neuer Solidaritätsmechanismus für eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten implementiert und eine fristgerechte Bearbeitung der Anträge gewährleistet werden. Bereits im Mai 2016 hatte die Europäische Kommission eine „Dublin IV-Verordnung“ eingebracht, welche allerdings im Ministerrat keine Zustimmung fand.⁶⁷⁰ Auch die Erklärung eines informellen Treffens des Europäischen Rates am 16. September 2016 in Bratislava enthielt keine Aussagen über einen Quotenverteilmeechanismus.

Es dauerte somit ziemlich genau fünf Jahre, bis nach dem Beginn der Asyl- und Migrationskrise im September 2015 ein umfassender Reformvorschlag auf europäischer Ebene eingebracht wurde. Der deutsche außenpolitische Vertreter erklärt die lange Zeitspanne damit, dass die „Europäische Kommission nichts vorschlagen wollte, was keine Aussicht auf Erfolg hat“. Zudem forderte das Europäische Parlament schon seit längerem dringende Reformen am Dublin-System, was den Druck auf ein Führungsangebot erhöhte.⁶⁷¹ Ob der Reformvorschlag des GEAS-Systems als Co-Leadership-Angebot der Europäischen Kommission eingeordnet werden kann, wird bei den außenpolitischen Experten kontrovers betrachtet. Der Vertreter der Europäischen Kommission sieht den Reformvorschlag erwartungsgemäß als Führungsangebot, betont aber, dass „das Thema nicht von heute auf morgen gelöst

⁶⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag einer Reform des EU-Asylsystems am 23. September 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/> (Abruf am 25. Januar 2022).

⁶⁶⁹ Vgl. ebenda.

⁶⁷⁰ Vgl. *Stefanie Schmahl*, Reformoptionen und Zielkonflikte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, in: *integration*, 41. Jg. (2018), H. 4, S. 293 – 300, S. 293.

⁶⁷¹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 240-244.

werden wird“. Ziel müsse es vor allem sein, eine operative Agentur aufzubauen und mehr Rückführungspartnerschaften mit den Herkunftsländern abzuschließen.⁶⁷²

Da die Europäische Kommission bei einem Co-Leadership-Angebot, wie in den vorherigen Krisen aufgezeigt, eine Unterstützung der großen Mitgliedstaaten benötigt, ist für die Durchsetzung von Führung die Unterstützung des deutsch-französischen Tandems bzw. weiterer Mitgliedstaaten und/oder von regionalen Kooperationsformaten nötig. Der Vertreter im Auswärtigen Amt bestätigt, dass es zur Umsetzung der Reform Gespräche mit den französischen Kollegen im Februar 2021 in Paris gab. Für „Deutschland und Frankreich ist die gemeinsame Migrationspolitik ein sehr wichtiges Themenfeld, in dem man zu 80 Prozent übereinstimmt.“⁶⁷³ Das deutsch-französische Tandem erklärte zu den Reformvorschlägen dann nach einem Treffen des Ministerrats im Mai 2021, dass man sich zügig auf eine gemeinsame Position einigen müsse, um eine „gemeinsame Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Herausforderungen [zu] bestimmen, vor die uns die Migration in Zukunft stellen wird“. Besonders entscheidend sei dabei,

„schnell zu einer Einigung über ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirksamen, verpflichtenden Verfahren an den Außengrenzen als einziger Möglichkeit, eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten, der Festlegung klarer Zuständigkeiten, die eine irreguläre Sekundärmigration wirksam unterbinden sollten, und einem funktionierenden Mechanismus der verstärkten Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu gelangen.“⁶⁷⁴

Die Verteilung der Präferenzen habe sich nach Einschätzung im Auswärtigen Amt allerdings seit 2015 kaum verändert, da „eine Reihe von Mitgliedstaaten weiterhin eine Dublin-Reform nur in Verbindung mit einem Umverteilungsmechanismus wollten und der andere Teil diesem auf gar keinen Fall zustimmen“ werde.⁶⁷⁵

Die vier Visegrád-Staaten Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei hatten schon 2016 für einen alternativen Ansatz der „flexiblen und effektiven Solidarität“ geworben. Anstelle der dauerhaften Aufnahme von Migranten sollten einzelne Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen finanziellen Beitrag zu leisten, indem sie

⁶⁷² Vgl. Interview EU-KOM-15, Zeile 218-220.

⁶⁷³ Vgl. Interview DE-07, Zeile 135-140.

⁶⁷⁴ Deutsch-Französische Erklärung von Berlin nach dem 22. Deutsch-französischen Ministerrat vom 31. Mai 2021, in:
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1919732/3b772387ca1f39bfb20ea329fe72d314/2021-05-31-erklaerung-von-berlin-data.pdf?download=1> (Abruf am 18. Januar 2022), S. 14.

⁶⁷⁵ Vgl. Interview DE-10, Zeile 243-247.

Aufnahmeeinrichtungen mit Nachbarländern teilen oder andere Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Flüchtlingen in ihre Herkunftsländer unterstützen.⁶⁷⁶ Dafür sollte ein „Solidarbeitrag“ von 250.000 Euro pro Person an die Länder gezahlt werden, die bereit waren, Flüchtlinge aufzunehmen.⁶⁷⁷ Lucas Schramm merkt dazu an, dass jetzt „ironischerweise“ das Konzept der Visegrád-Gruppe der „flexiblen Solidarität“ Aussicht auf Erfolg habe. Der Ansatz der weitergehenden „Lastenteilung“ biete die Möglichkeit, die „unterschiedlichen Positionen zwischen den Mitgliedstaaten mit der dringend notwendigen Reform des europäischen Asylsystems“ zu verbinden.⁶⁷⁸ Von einem Vertreter des Auswärtigen Amts wird dazu geschlussfolgert, dass Deutschland innerhalb der eigenen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2021 wohl keine Fortschritte bei der GEAS-Reform gemacht habe. Es komme nun auf die französische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 an, die seit Jahresbeginn die rotierende Präsidentschaft innehabe und nunmehr einen neuen Anlauf unternehme, die Migrationspolitik der EU zu reformieren.⁶⁷⁹

Bei einem Treffen der EU-Innenminister Anfang Februar 2022 in Lille wurde deutlich, dass der Reformvorschlag der Kommission bislang kein ausreichendes Führungsangebot dargestellt hat. Auf dem Treffen bildete sich die beschriebene Konfliktlinie erneut heraus. Österreich trat als Vertreter einer Gruppe von 16 Staaten auf, deren zentrale Forderung „EU-finanzierte Zäune und Mauern an den Außengrenzen“ sind. Die EU-Kommission lehnte ihre Forderung entschieden ab. Deutschland versuchte hingegen weiterhin, eine „Koalition der Willigen“ mit Frankreich zu bilden, zu der auf dem Treffen in Lille zwölf Staaten gehörten. Der französische Innenminister Darmanin forderte zumindest eindeutig, dass die Mitgliedstaaten, die in Zukunft nicht an der Aufnahme von Migranten beteiligt sein wollten, einen „erheblichen finanziellen Beitrag leisten“ müssten.⁶⁸⁰

⁶⁷⁶ Vgl. Council of the European Union, Non-paper am 11. November 2016, „Effective Solidarity: A Way Forward on Dublin Revision.“, in: <http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>. (Abruf am 24. Februar 2022).

⁶⁷⁷ Vgl. *Hans-Jörg Schmidt*, Wie die Flüchtlingskrise Europa entzweit, in: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/234795/wie-die-fluechtlingskrise-europa-entzweit/> (Abruf am 25. Februar 2022).

⁶⁷⁸ Vgl. *Lucas Schramm*, a.a.O. (Fn. 572), S. 13 – 14.

⁶⁷⁹ Vgl. Interview DE-07, Zeile 132-140.

⁶⁸⁰ Vgl. Die Zeit, „EU-Staaten streiten über Asylpolitik“, in: https://www.zeit.de/news/2022-02/03/macron-will-zuegige-schengen-reform-eu-minister-beraten?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (Abruf am 25. Februar 2022).

Und so schien das von der Visegrád-Gruppe vorgeschlagene Konzept der „flexiblen Solidarität“ konkrete Formen angenommen zu haben, um überhaupt Leadership im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik durchzusetzen zu können.

4.4. Corona-Krise

Mit der weltweit rasanten Ausbreitung des neuartigen Coronavirus ab Februar 2020 wurde in Europa eine Krise der nationalen Gesundheitssysteme ausgelöst. Nachfolgend soll untersucht werden, welche Akteure Führungsleistung im europäischen Krisenmanagement übernommen haben. Eine erste Reaktion auf die Pandemie erfolgte auf nationaler Ebene, da die medizinische Versorgung zu den Kernkompetenzen eines Nationalstaates zählt. Obwohl es im Vorfeld des Europäischen Verfassungskonvents 2002 eine Debatte darüber gegeben hatte, der EU die Zuständigkeit für Pandemien zu übertragen, blieb die Gesundheitspolitik fast ausschließlich auf nationaler Ebene und ist einer der am wenigsten europäisierten Politikbereiche. Dementsprechend und parallel zu den verschiedenen vorangegangenen Krisen wurden sofort Mechanismen des Denkens in nationalen Kategorien sichtbar. Österreich begann am 11. März 2020 als erstes Land, seine Grenze zu Italien zu schließen, einem der frühesten Corona-Hotspots. In den Wochen danach folgten 16 weitere Mitgliedstaaten und schlossen ihre Grenzen sogar für Pendler, verhängten Einreiseverbote oder blockierten die Ausfuhr von Schutzkleidung oder Atemmasken. Die Maßnahmen führten zu großen Einschränkungen des europäischen Binnenmarktes und einer faktischen Aussetzung des Schengen-Raumes. Gleichzeitig wurden aber die Interdependenzen im Sinne bereits bestehender Netzwerke in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie im Logistikbereich in der EU deutlich; Herausforderungen, die die Mitgliedstaaten nicht alleine bewältigen konnten.

Einige der südlichen Mitgliedstaaten, die von der Pandemie besonders stark betroffen waren, kritisierten vehement ein solches nationales Vorgehen. Das Fehlen einer europäischen Antwort löste vor allem in Italien große Empörung aus. Als China dann Mitte März 2020 als Unterstützung für Italien 31 Tonnen dringend benötigtes

medizinisches Material und einige Experten in das Land schickte, stieg der Handlungsdruck auf eine schnelle Reaktion der EU nochmals an.⁶⁸¹ Italien stand damit zum dritten Mal innerhalb von zehn Jahren im Zentrum einer europäischen Krise und war erneut auf europäische Solidarität angewiesen.⁶⁸² Der Anteil der euroskeptischen Stimmen wuchs; und so gaben nur noch 48 Prozent der Italiener im Sommer 2020 an, sich ganz oder zumindest teilweise als EU-Bürger zu fühlen, der schlechteste Wert seit 2014.⁶⁸³ Die Pandemie betraf alle EU-Mitgliedstaaten, jedoch waren die unmittelbaren Auswirkungen zu Beginn der Corona-Krise bei den Infektionszahlen und den Todesfällen in den südeuropäischen Staaten wie Italien oder Spanien besonders hoch. Die Status Quo-Kosten erhöhten sich auch dadurch, dass zusätzlich zur gesundheitspolitischen Krise die Pandemie zu einer erneuten Finanz- und Staatsschuldenkrise zu werden drohte.

4.4.1 „Corona-Bonds“

Damit war die Euro-Gruppe einer der zentralen Akteure auf europäischer Ebene, wobei eine Nachfrage nach Leadership anders als in der Eurokrise von 2008 für die EU-27 auftrat. Die Euro-Gruppe kam am 16. März 2020 zu einer virtuellen Sitzung zusammen und betonte in einer Erklärung zur wirtschaftspolitischen Reaktion auf COVID-19:

„We will make use of all instruments necessary to limit the socio-economic consequences of the COVID-19 outbreak. We have therefore put together a first set of national and European measures while setting a framework for further actions to respond to developments and to support the economic recovery.“⁶⁸⁴

Diesen Formulierungen schloss sich der Europäische Rat am Tag danach erwartungsgemäß an, jedoch zeichnete sich in der Verteilung der Präferenzen eine

⁶⁸¹ Vgl. *Elisabeth Braw*, „The EU Is Abandoning Italy in Its Hour of Need“, *Foreign Policy* am 14. März 2020, in: <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/coronavirus-eu-abandoning-italy-chinaaid/> (Abruf am 15. Februar 2022).

⁶⁸² Vgl. *Nicolai von Ondarza / Bettina Rudloff / Pawel Torkaski*, *Globale Gesundheitspolitik der EU*, in: *SWP-Aktuell* (2020), H. 15, S. 1 – 2.

⁶⁸³ Vgl. Statista, *Ergebnisse des Eurobarometer von Frühjahr 2014 bis Winter 2021/2022*, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/983329/umfrage/eurobarometer-umfrage-in-italien-zur-wahrnehmung-als-eu-buerger/> (Abruf am 15. Februar 2022).

⁶⁸⁴ Eurogroup, „Statement on COVID-19 economic policy response“ am 16. März 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/> (Abruf am 16. Oktober 2021).

Aufteilung in ein „südliches Lager“ von Mitgliedstaaten um Italien herum ab, die eine gemeinsame Schuldenaufnahme in Form von „Corona Bonds“ forderten. Damit wurde an die Debatte zur Einführung von „Euro-Bonds“ im Jahr 2010 (s. Kapitel 4.1) angeknüpft, für die nach Bodo Herzog weiterhin die Voraussetzungen in der Eurozone fehlten. Die EU habe nach wie vor „keine europäische Steuerhoheit, kein Verschuldungsrecht, keinen Fiskalhaushalt und keinen Euro-Finanzminister“.⁶⁸⁵ Dullien, Theobald und Tober verweisen hingegen auf den Unterschied zwischen Euro- und Coronabonds, da diese als einmalige Maßnahme nicht die Gefahr eines „Moral hazard“ erzeugen würden.⁶⁸⁶ Die deutsche Bundesregierung lehnte zu diesem Zeitpunkt eine gemeinsame Verschuldung wie in der Eurokrise ab.⁶⁸⁷ Am 25. März 2020 forderten neun EU-Mitgliedstaaten - Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Griechenland, Slowenien und Irland – die Einführung von Corona-Bonds bzw. eine Anpassung des EU-Haushalts:

“In particular, we need to work on a common debt instrument issued by a European institution to raise funds on the market on the same basis and to the benefits of all Member States, thus ensuring stable longterm financing for the policies required to counter the damages caused by this pandemic. [...] In the same spirit of efficiency and solidarity, we could explore other tools like a specific funding for Corona-related spending in the EU budget.”⁶⁸⁸

Der gemeinsame Brief beinhaltet ein Führungsangebot einer Allianz von südlichen EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung weiterer „*like-minded*“-Staaten, wie Belgien, Luxemburg, Slowenien und Irland. Neben dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron warb auch der spanische Premierminister Pedro Sánchez eindringlich für eine kollektive Antwort und forderte einen „New Marshall Plan“ für die besonders betroffenen EU-Staaten.⁶⁸⁹ Die spanische außenpolitische Vertreterin bestätigt, dass Spanien bereits einige Wochen vor dem deutsch-französischen Vorschlag ein

⁶⁸⁵ Vgl. Bodo Herzog, Corona-Bonds und EU-Verschuldung: Zukunftsvision oder Europäische Naivität?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 69. Jg. (2020), H. 2, S. 149 – 152.

⁶⁸⁶ Vgl. Sebastian Dullien / Thomas Theobald / Silke Tober / Andrew Watt, Why Current EU Proposals for Corona-Related Financial Aid Cannot Replace Coronabonds, in: Inter economics, 55. Jg. (2020), H. 3, S. 153 – 154.

⁶⁸⁷ Vgl. SZ-Online, „Berlin ringt um Corona-Bonds“ am 31. März 2020, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/corona-schulen-anleihen-bonds-eu-1.4863159> (Abruf am 4. Februar 2022).

⁶⁸⁸ Schreiben von neun EU-Mitgliedstaaten an EU-Ratspräsident Charles Michel am 25. März 2020, in: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf?utm_source=chatgpt.com (Abruf am 20. Juni 2022).

⁶⁸⁹ Vgl. Pedro Sánchez, „Europe's future is at stake in this war against coronavirus“ am 5. April 2020, in: https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus?CMP=gu_com (Abruf am 12. Januar 2022).

ähnliches Lösungspaket präsentiert hatte.⁶⁹⁰ Die Pandemie hatte die „Nord-Süd-Spaltung“ in der EU bzw. Eurozone wieder vertieft, da „gemessen an der Zahl der offiziell Erkrankten und Verstorbenen Italien, Spanien, aber auch Frankreich besonders hart getroffen“ wurden.⁶⁹¹

Die nördlichen Mitgliedstaaten lehnten eine gemeinsame Kreditaufnahme und Haftung erwartungsgemäß zunächst strikt ab. Der Vertreter im Bundesfinanzministerium sieht darin eine Verfestigung der nord- bzw. südeuropäischen Präferenzlinien in der Eurozone. Die Niederländer würden heute eine deutlich striktere Positionierung als in der Eurokrise vertreten. Da reiche dann ein deutsch-französischer Kompromiss nicht mehr aus.⁶⁹² Die Konfliktlinie innerhalb der EU wurde noch besser sichtbar, als der niederländische Finanzminister Wopke Hoekstra die Kommission aufforderte zu untersuchen, warum einige Länder (wie Italien und Spanien) finanziell mit dem Notstand zu kämpfen hätten, obwohl die Eurozone seit sieben Jahren ein Wachstum verzeichnen würde. Dies führte zu wütenden Reaktionen von Lissabon über Madrid bis nach Rom.⁶⁹³

Demnach war eine Art „Patt-Situation“ zwischen den beiden Vorschlägen entstanden, weshalb die Staats- und Regierungschefs die Eurogruppe aufforderten, eine gemeinsame Antwort vorzulegen. Ein Vertreter der Europäischen Kommission beschreibt den Prozess als „klassische Verhandlungstheorie, in der alle Akteure mit Maximalforderungen zu Beginn der Verhandlungen hineingegangen sind.“⁶⁹⁴ Eine osteuropäische Präferenzlinie lässt sich hingegen anhand der Experteninterviews nicht feststellen. Tschechien war zu Beginn unter Premierminister Andrej Babis ebenso wie die Slowakei strikt gegen eine gemeinsame Schuldenaufnahme.⁶⁹⁵ Damit erinnerten die Präferenzlinien stark an die Ausgangslage in der Eurokrise, in der die südlichen Länder bereits Euro-Bonds gefordert hatten und die nördlichen Staaten diese gemeinsame Verschuldung ablehnten.⁶⁹⁶ Als ersten Kompromissvorschlag brachten

⁶⁹⁰ Vgl. Interview SP-13, Zeile 36-37.

⁶⁹¹ Vgl. *Kai-Olaf Lang / Nicolai von Oндarza*, a.a.O. (Fn. 375), S. 3.

⁶⁹² Vgl. Interview DE-10, Zeile 91-94.

⁶⁹³ Vgl. *Nicoletta Pirozzi*, Beyond Coronabonds: A New Constituent for Europe, in: *Istituto Affari Internazionali Commentaries* (2020), S. 2.

⁶⁹⁴ Vgl. Interview EU-KOM-15, Zeile 120-122.

⁶⁹⁵ Vgl. Interviews CZ-06, Zeile 32-33; SK-14, Zeile 30-32.

⁶⁹⁶ Vgl. *Matthias Matthijs / Kathleen McNamara*, The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond, in: *Journal of European Integration*, 37. Jg. (2015), H. 2, S. 229 – 245.

Deutschland, Österreich, Finnland und die Niederlande dann den „begrenzten Einsatz von ESM-Krediten“ zur Krisenlösung ins Spiel.⁶⁹⁷

Die Grundvoraussetzungen für eine deutsch-französische Kompromissfindung schienen damit trotz der verschiedenen Ausgangspositionen günstig, da beide Länder in ihren klassischen wirtschaftspolitischen Positionierungen wiederzufinden waren und bereits weitere EU-Mitgliedstaaten sich einem der „Lager“ angeschlossen hatten. Auch ein kollaboratives Leadership-Angebot schien möglich, da Vertreter beider Länder die außergewöhnliche Gefahr erkannten und gemeinsam das Ziel der Stabilisierung der Eurozone erreichen wollten.

4.4.2 Deutsch-französisches Leadership-Angebot?

Damit begann der informelle Aushandlungsprozess auf intergouvernementaler Ebene, in dem nach Aussage des außenpolitischen Vertreters in der französischen Botschaft einerseits die vertieften französisch-italienischen und andererseits die deutsch-niederländischen Beziehungen eine wichtige Rolle spielten. Zudem habe es informelle Gespräche über die Liberale Fraktion im Europäischen Parlament zwischen dem französischen und dem niederländischen Präsidenten gegeben.⁶⁹⁸ Der französische Wirtschaftsminister Bruno Le Maire legte gemäß der Verhandlungsstrategie der *Präsentation neuer Ideen*, auch wegen der steigenden *Status Quo-Kosten* durch den schwerwiegenden Pandemieverlauf, einen Plan für einen EU-Rettungsfonds vor, der als eigenständiger Fonds außerhalb des EU-Haushalts für zehn Jahre mit gemeinsamer Haftung laufen sollte.⁶⁹⁹ Auch der französische Präsident sprach von einem „Moment der Wahrheit“, in dem es keine Alternative zu „gemeinsamen Schulden mit gemeinsamen Garantien“ gebe.⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ Vgl. Ulrich Krotz / Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 61), S. 6.

⁶⁹⁸ Vgl. Interview FR-03, Zeile 39-44.

⁶⁹⁹ Vgl. Businesslive, „France proposes eurozone rescue fund as its coronavirus deaths pass 4,000“ am 1. April 2020, in: <https://www.businesslive.co.za/bd/world/europe/2020-04-01-france-proposes-eurozone-rescue-fund-as-its-coronavirus-deaths-pass-4000/> (Abruf am 12. Februar 2022).

⁷⁰⁰ Vgl. Alice Tidey, „EU facing 'moment of truth', says Macron as he calls for greater financial burden-sharing“ am 17. April 2020, in: <https://www.euronews.com/my-europe/2020/04/17/eu-facing-moment-of-truth-says-macron-as-he-calls-for-greater-financial-burden-sharing> (Abruf am 12. Februar 2022).

Deutschland und Frankreich konnten bei der Kompromissfindung dabei auf die Strukturen des „Embedded Bilateralism“ zurückgreifen, da sich beide Länder im Juni 2018 in der Erklärung von Meseberg auf ein Budget für die Eurozone und die Vertiefung der EU-Bankenunion geeinigt hatten.⁷⁰¹

Die Eurogruppe beschloss am 9. April 2020 ein erstes Hilfspaket, welches 540 Milliarden Euro an Krediten und Garantien für Kurzarbeiterprogramme, Unternehmen und gesundheitsbezogene Staatsausgaben vorsah. Die Bundeskanzlerin lobte den Vorschlag der Eurogruppe als „wichtigen Bestandteil einer gemeinsamen und solidarischen europäischen Antwort“ auf die Corona-Pandemie.⁷⁰² Die Finanzminister der Eurogruppe stimmten demnach der Auszahlung von ESM-Krediten zu und forderten zugleich die Europäische Kommission auf, einen Vorschlag für einen „Recovery Fund“ auszuarbeiten.⁷⁰³

Die Aufforderung an die Kommission zeigt, dass die Finanzminister der Eurogruppe dieses Hilfspaket keineswegs als ausreichende Reaktion betrachteten und die genauen finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise zu diesem Zeitpunkt noch nicht genau zu überblicken waren. Auch der Europäische Rat betonte in seiner Schlussfolgerung nach einer Videokonferenz, dass die Kommission zwar Optionen für einen Konjunkturfonds erarbeiten solle, die Vorgaben über die Auszahlungen eines Wiederaufbaufonds aber den Mitgliedstaaten unterliegen würden.⁷⁰⁴ Damit war die Europäische Kommission jedoch eindeutig aufgefordert, im Krisenmanagement der EU einen Lösungsvorschlag vorzulegen und eine „Co-Leadership“- Rolle einzunehmen.

⁷⁰¹ Vgl. „Erklärung von Meseberg am 19. Juni 2018. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erklaerung-von-meseberg-1140536> (Abruf am 12. Februar 2022).

⁷⁰² Vgl. *Stefan Seidendorf*, L’Allemagne, à l’heure de la solidarité européenne ?, in: *Confrontations*, in: <http://confrontations.org/glaenderby-agency/lallemagne-a-lheure-de-la-solidarite-europeenne/> (Abruf am 12. Februar 2022).

⁷⁰³ Vgl. Eurogroup, “Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic” am 9. April 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (Abruf am 12. Februar 2022).

⁷⁰⁴ Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 23. April 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (Abruf am 13. Februar 2022).

Die deutsche Bundeskanzlerin zeigte die Bereitschaft zu einer Verschiebung der deutschen Position erstmals am 23. April 2020. In ihrer Regierungserklärung betonte sie, dass Deutschland die Aufnahme gemeinsamer Anleihen auf Basis der EU-Verträge unterstützen werde, da die wirtschaftlichen Schäden der Pandemie die gesamte EU treffen würden, vor allem auch die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft.⁷⁰⁵ Und auch die französische Regierung „sprach sich in einem Arbeitspapier für die Verankerung des Fonds im regulären EU-Haushalt“ aus. Dadurch verschob sie die deutsche Position in Richtung des Vorschlages von Wirtschaftsminister Le Maire von Anfang April 2020.⁷⁰⁶ Somit lässt sich in der *Verteilung der Präferenzen* feststellen, dass Deutschland und Frankreich bereit waren, eigene Grundpositionen für ein *kollektives* Führungsangebot aufzugeben.

Am 18. Mai 2020 stellten der französische Präsident und die deutsche Bundeskanzlerin dann ihre gemeinsame bilaterale Initiative des Tandems als Leadership-Angebot vor. Der Wiederaufbaufonds sollte „zur wirtschaftlichen Erholung im Umfang von 500 Mrd. Euro unter der Beachtung der EU-Haushaltsausgaben für die am stärksten betroffenen Sektoren und Regionen“ eingesetzt werden. Dazu sei eine „zügige Einigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und den Fonds als Gesamtpaket notwendig“.⁷⁰⁷ Damit wurde die von der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vorgeschlagene Verknüpfung mit dem MFR aufgegriffen. Hierzu erklärte der Vertreter der französischen Botschaft, für die Ausarbeitung „eines solchen komplexen Vorschlages“ sowie für die „politisch-rechtliche Prüfung“ brauche es dann vor allem die „Manpower des Tandems und Abstimmungskanäle in die Kommission hinein“.⁷⁰⁸ Die Aussage bestätigt die Bedeutung *materieller Machtressourcen* für EU-Leadership.

⁷⁰⁵ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel am 23. April 2020, in: <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1746554> (Abruf am 13. Februar 2022).

⁷⁰⁶ Vgl. *Leonor Hubaut*, „Paris tente de convaincre sur son plan de relance européen“ am 7. Mai 2020, in: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/paris-tente-de-convaincre-sur-son-plan-de-relance-europeen-20200507> (Abruf am 13. Februar 2022).

⁷⁰⁷ Vgl. Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise am 18. Mai 2020, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/neuigkeiten/article/deutsch-franzosische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der> (Abruf am 13. Februar 2022).

⁷⁰⁸ Vgl. Interview FR-01, Zeile 45-49.

Die außenpolitischen Vertreter sind sich in der Bewertung des Vorschlags zum Wiederaufbaufonds entsprechend einig, dass dieser eindeutig als deutsch-französisches Leadership-Angebot zu bewerten ist.⁷⁰⁹ Zudem gab es ein „starkes Bewusstsein dafür, dass es insbesondere für Italien einen Unterstützungsfonds geben müsse“, wenn die Italiener nicht für das europäische Projekt verloren gehen sollten.⁷¹⁰ Dies spricht dafür, dass es Deutschland und Frankreich nicht darum ging, eigene Ziele gemeinsam umzusetzen, sondern übergeordnet die Stabilität der EU im Blick zu haben.

Deutschland akzeptierte erstmalig eine umfassende Verschuldung durch Anleihen der Europäischen Kommission sowie die Unterstützung von einzelnen Mitgliedstaaten durch Zuschüsse. Diese Positionsverschiebung Deutschlands wird von den osteuropäischen außenpolitischen Vertretern als überraschendes „Einlenken“, „Paradigmenwechsel“ bzw. als „Tabubruch“ im Hinblick auf die gemeinsame Schuldenaufnahme von deutscher Seite beschrieben.⁷¹¹ Die polnische außenpolitische Vertreterin ergänzt, dass die „Franzosen sicherlich sehr zufrieden mit der veränderten Position Deutschlands“ gewesen seien.⁷¹² Dementsprechend deutlich wird im Außenministerium in Paris der Führungsanspruch des Tandems formuliert:

„La proposition franco-allemande pour la reconstruction de l'Europe représente un changement profond, dans lequel la position allemande a clairement changé par rapport aux crises précédentes. [...] L'augmentation du budget a été faite en consultation avec les représentants allemands et français. Dans l'ensemble, chaque institution doit jouer son rôle.“⁷¹³

Der außenpolitische Vertreter im Auswärtigen Amt bestätigt die Bewegung der deutschen Position, die zwischen den Ministerien nicht unumstritten gewesen sei, aber von Frankreich und anderen Länder schon länger gefordert worden wäre. Gleichzeitig stellte der Vertreter klar, dass es sich bei dem Wiederaufbaufonds um eine „einmalige Aktion“ handelte, für den ab 2028 ein Rückzahlungsrahmen vereinbart worden sei, der dann auf 30 Jahre ausgelegt sei.⁷¹⁴ Hier lässt sich wiederum ein Entgegenkommen Frankreichs feststellen, das sich für einen unbefristeten Fonds eingesetzt hatte.

⁷⁰⁹ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 43-46; EXP-05, Zeile 90-92, CZ-06, Zeile 27-28, SK-14, Zeile 34-35.

⁷¹⁰ Vgl. Interview FR-01, Zeile 36-38.

⁷¹¹ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 28-30; Interview HU-11, Zeile 75-76; Interview SK-14, Zeile 34-35.

⁷¹² Vgl. Interview PL-08, Zeile 71-72.

⁷¹³ Interview FR-03, Zeile 47-52.

⁷¹⁴ Vgl. Interview DE-07, Zeile 44-47, 54-56.

Howarth und Schild berichten, dass in diesem Prozess der Verhandlungen zwischen dem damaligen deutschen Finanzminister Olaf Scholz und dem französischen Finanzminister Bruno Le Maire besonders die vertrauensvolle Zusammenarbeit entscheidend war und das gemeinsame Ziel einer „widerstandsfähigen EU-Governance“ verfolgt wurde.⁷¹⁵ Damit kann ein *kollaboratives* Führungsangebot des deutsch-französischen Tandems festgestellt werden.

4.4.3 Durchsetzung von Leadership: Vetospieler „Frugale 4“?

Im Folgenden soll die weitere Umsetzung des Corona-Wiederaufbaufonds in der EU dargestellt werden. Im deutsch-französischen Vorschlag waren zwar Zuschüsse von bis zu 500 Milliarden Euro vorgesehen, die Details über die Finanzierung, Kriterien der Verteilung sowie Rückzahlungsfristen jedoch nicht enthalten. Diese technische Umsetzung übernahm die Europäische Kommission, die am 27. Mai 2020 den Konjunkturfonds „Next Generation EU“ zusammen mit einem Entwurf für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2021 bis 2027 vorstellte. Die Kommission legte damit neun Tage nach dem deutsch-französischen Vorschlag den schon länger geforderten Plan für einen Konjunkturfonds vor, der sich im Wesentlichen auf den „Macron-Merkel“-Plan bezog, aber noch 250 Milliarden Euro als Darlehen dem Wiederaufbaufonds hinzufügte. Dies deutet darauf hin, dass die Kommission dem deutsch-französischen Aushandlungsprozess nicht vorgreifen wollte. Der Vertreter im Außenministerium in Paris sieht allerdings darin kein Anzeichen für „Co-Leadership“ der Europäischen Kommission, sondern Frankreich und Deutschland in der zentralen Rolle im Verhandlungsprozess.⁷¹⁶ Aus Paris kam nach Aussage eines Vertreters der Eurogruppe zunächst ein Vorschlag, der einen intergouvernementalen Fonds ohne Beteiligung der Kommission vorsah. Die Europäische Kommission habe dann aber mit „politischem Geschick Governance übernommen“.⁷¹⁷ Auch die ungarische und griechische Vertreterin beschreiben eine „Co-Führungsrolle“ der Kommission in

⁷¹⁵ Vgl. David Howarth / Joachim Schild, Nein to ‘Transfer Union’: the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: Journal of European Integration, 43. Jg. (2021), H. 2, S. 209 – 226, S. 220 – 221.

⁷¹⁶ Vgl. Interview FR-03, Zeile 48-50.

⁷¹⁷ Vgl. Interview EXP-05, Zeile 92-96.

Abstimmung mit dem deutsch-französischen Tandem.⁷¹⁸ Der Vertreter im Auswärtigen Amt bestätigt ebenfalls diese enge Abstimmung mit der Kommission und bezeichnet dies als „eine Form eines Dreiecks von Leadership“.⁷¹⁹

Wie aufgezeigt hat vor allem Deutschland in seinem Leadership-Angebot mit Frankreich die ursprüngliche Position gegen eine gemeinsame Kapitalaufnahme der EU verändert. Der niederländische Vertreter in der Botschaft in Berlin zeigte sich überrascht von der deutschen Positionsverschiebung in Richtung „Corona-Bonds“.⁷²⁰ Zusätzlich hatte aber auch der Austritt Großbritanniens aus der EU dazu geführt, dass „marktliberale Positionen tendenziell geschwächt wurden und südeuropäische Positionen, wie die französische Position der Risikoteilung in der Eurozone an Gewicht“ zunahmen.⁷²¹ Bei den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) hatte es allerdings auch schon 2014 eine klassische Konfliktlinie zwischen „Netto-Zahlern“ und „Netto-Empfängern“ gegeben.⁷²² Nach Krotz und Schramm waren die nordeuropäischen Staaten erwartungsgemäß mit diesen Vorschlägen nicht einverstanden und so brauchte es einen deutsch-französischen Verhandlungsprozess, in dem sich die deutsch-niederländischen sowie die französisch-italienischen Beziehungen als essentiell für die Kompromissfindung herausstellten.⁷²³

Bei der Durchsetzung von Leadership trat nach dem deutsch-französischen Vorschlag vom 18. Mai 2020 ad-hoc eine *like-minded*-Gruppe unter dem Namen „Frugale 4“ zusammen, die ihre ablehnende Haltung kurz nach dem deutsch-französischen Vorschlag in einem „Non-Paper“ am 26. Mai 2020 formulierte:

“What we cannot agree to, however, are any instruments or measures leading to debt mutualisation nor significant increases in the EU budget. [...] Our position on the MFF is unchanged. We continue to request that national contributions are limited, and we recall that the rationale behind corrections remains valid. On top of a modernized MFF, we propose to create an Emergency Recovery Fund based on a ‘loans for loans’ approach, [...]”⁷²⁴

⁷¹⁸ Vgl. Interviews HU-11, Zeile 70-73; GR-17, Zeile 43-46.

⁷¹⁹ Vgl. Interview DE-07, Zeile 56-59.

⁷²⁰ Vgl. Interview NL-18, Zeile 62-65.

⁷²¹ Vgl. Ulrich Krotz / Joachim Schild, Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union, in: Journal of European Public Policy, 25. Jg. (2018), H. 8, S. 1174 – 1193, S. 1180 – 1183.

⁷²² Vgl. Interview CZ-06, Zeile 47-50.

⁷²³ Vgl. Ulrich Krotz / Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 61), S. 8.

⁷²⁴ Frugale 4, “Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery” am 26. Mai 2020, in: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/05/Frugale-Four-Non-Paper.pdf> (Abruf am 13. Februar 2022).

Die Gruppe der Frugalen 4, bestehend aus den Niederlanden, Österreich, Schweden und Dänemark, nahmen damit eine nordeuropäische Gegenposition zum Leadership-Angebot von Berlin und Paris ein. Auch die Vertreter im EAD und der Europäischen Kommission sehen eine „zentrale Funktion“ der Frugalen 4 im weiteren Verhandlungsprozess, wobei es der Gruppe um „einen sichtbaren politischen Erfolg als harter Verhandlungsführer“ ging, der dann innenpolitisch in den Niederlanden oder in Österreich dargestellt werden konnte.⁷²⁵

Die Vertreterin im Außenministerium in Wien führte dazu aus, dass die Bildung der Frugalen 4 als sog. *like-minded*-Gruppe eine Konsequenz aus dem Brexit sei, da die Dänen und die Holländer nicht mehr durch Großbritannien vertreten worden. Diese Gruppen würden auch deshalb entstehen, weil man teilweise verärgert sei, dass das Tandem einzelne Positionen der Mitgliedstaaten nicht aufgreife und eine „differenzierte Auseinandersetzung zu schwierigen Fragen nicht mehr stattfindet“.⁷²⁶ Im Auswärtigen Amt wurde durchaus Verständnis für das Auftreten des Formats gezeigt, da vor allem die Niederländer nach dem Brexit die marktliberale Position als reduziert gesehen hätten und in der Folge als neuer atlantischer Ideengeber aufgetreten seien.⁷²⁷

Vor dem Gipfel des Europäischen Rates am 19. Juni 2020 bildete sich neben der „nordeuropäischen Präferenzlinie“ eine weitere Vetoposition heraus. Da die südeuropäischen Länder weiterhin hohe Zuschüsse wegen der eigenen starken Betroffenheit durch die Pandemie forderten, waren osteuropäische Staaten um ihre „hohen Einnahmen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds der EU im mehrjährigen Finanzrahmen“ besorgt.⁷²⁸ Der polnische Vertreter im Außenministerium in Warschau berichtete von einem informellen Treffen der Visegrád-Gruppe am 12. Juni 2020 in Lednice (Tschechien), bei dem ein Vorschlag mit Nachbesserungen zu den Verhandlungen zum Wiederaufbaufonds erarbeitet worden sei.⁷²⁹ Die Kernbotschaft des genannten Treffens und eines weiteren V 4-Treffens in Warschau Mitte Juli 2020 beinhaltete, dass „reichere Mitgliedstaaten im Süden nicht von weniger wohlhabenden

⁷²⁵ Vgl. Interviews EAD-09, Zeile 09-11, EU-KOM-15, Zeile 153-155.

⁷²⁶ Vgl. Interview AT-04, Zeile 55-75.

⁷²⁷ Vgl. Interview DE-07, Zeile 64-67.

⁷²⁸ Vgl. Ulrich Krotz / Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 61), S. 12.

⁷²⁹ Vgl. Interview PL-02, Zeile 41-45.

aus dem Ostteil der EU finanziert werden“.⁷³⁰ Polen und Ungarn drohten zudem damit, ihr Veto gegen das gesamte Finanzpaket einzulegen, wenn es eine Verknüpfung der Auszahlung von Finanzhilfen mit rechtsstaatlichen Kriterien geben würde.⁷³¹ Die Videokonferenz am 19. Juni 2020 brachte wegen der aufgeführten unterschiedlichen Präferenzverteilung (Nord-Süd-Ost-Verteilung) dann erwartungsgemäß keine Einigung, und so kündigte EU-Ratspräsident Charles Michel ein „physisches Treffen“ für Mitte Juli in Brüssel an.⁷³²

Die deutsche Kanzlerin formulierte kurz vor Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bei einem bilateralen Treffen auf Schloss Meseberg am 29. Juni 2020 den gemeinsamen Willen, eine Lösung auf dem bevorstehenden Gipfel des Europäischen Rates zu finden:

„Dabei spielt natürlich der Europäische Rat am 17. und 18. Juli eine Rolle, bei dem wir über die mittelfristige finanzielle Vorausschau und gleichzeitig den Recovery Fund beraten werden. Es gibt eine Vielzahl von Gesprächen, die natürlich vor allen Dingen Charles Michel, unser Ratspräsident, führt. Aber auch dabei möchten wir ihn unterstützen und werden das auch begleiten.“⁷³³

Aus der Erklärung von Bundeskanzlerin Merkel lässt sich eindeutig ein deutsch-französischer Leadership auch bei der Durchsetzung erkennen. Ab Anfang Juli 2020 empfing die deutsche Kanzlerin die Ministerpräsidenten der Niederlande sowie von Italien und Spanien zu bilateralen Gesprächen in Berlin. Parallel dazu führte der französische Präsident Macron in Paris Gespräche mit weiteren Staats- und Regierungschefs zur Vorbereitung einer Einigung. Die institutionellen Rahmenbedingungen der „Abstimmung mit Einstimmigkeit zum MFR und den Konjunkturfonds“ erforderten diese besonders komplexe Vorbereitung.⁷³⁴

Die Gruppe der „Frugalen 4“ setzte sich bis zum entscheidenden Gipfeltreffen für ihre Vetoposition gegen eine gemeinsame Kapitalaufnahme entschlossen ein. Die Gruppe

⁷³⁰ Vgl. *Kai-Olaf Lang*, Visegrád und die Pandemie: Zwischenbilanz und europapolitische Folgen, in: SWP-Aktuell (2020), H.61, S. 3.

⁷³¹ Vgl. *Eckhard Lübkemeier*, Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit: zwei Seiten einer EU-Medaille, in: SWP-Aktuell (2021), H. 49, S. 1 – 2.

⁷³² Vgl. Videokonferenz der Mitglieder des Europäischen Rates am 19. Juni 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/06/19/> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷³³ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Macron am 29. Juni 2020, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundestkanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-macron-1764982> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷³⁴ Vgl. *Ulrich Krotz / Lucas Schramm*, a.a.O. (Fn. 61), S. 12.

habe lange versucht, die „ehemalige deutsche Position der fiskalpolitischen Ordnung“ und „Konditionalität der Finanzhilfen“ zu vertreten, und diese Haltung auch „ziemlich lange in den Verhandlungen in Brüssel“ durchhalten können.⁷³⁵ Der damalige österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz stellte nochmals während der Verhandlungen in Brüssel klar, dass „die Zeit, in der deutsch-französische Vorschläge in Brüssel abgenickt würden“ vorbei sei.⁷³⁶ Der französische Präsident Macron bekräftigte vor dem Gipfeltreffen, dass Frankreich mit der Kanzlerin einen „Block bilden würde“, um eine Einigung zu ermöglichen.⁷³⁷

Auf dem viertägigen Treffen des Europäischen Rats vom 17. bis 21. Juli 2020 einigten sich schließlich alle 27 Staats- und Regierungschefs auf ein Finanzpaket, bestehend aus dem MFR in Höhe von 1,074 Billionen Euro und einem 750 Milliarden Euro umfassenden Corona-Wiederaufbaufonds. Die Europäische Kommission wurde darüber hinaus angewiesen, Kapital für die gesamte EU am Finanzmarkt aufzunehmen. Die aufgezeigte osteuropäische Forderung von Polen und Ungarn in Bezug auf die Verknüpfung der Finanzmittel im MFR mit Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit (*issue-linking*) wurde aus der Entscheidung herausgehalten und „vertagt“.⁷³⁸ Die polnische außenpolitische Vertreterin bestätigt einen „*package Deal*“ von polnischer Seite für die „Zustimmung zum Fonds bzw. zum Haushaltsplan“, da diese von den Zahlungen profitieren würde. Zudem habe man sich innerhalb der Visegrád-Gruppe koordiniert, um die „automatische Verknüpfung mit Rechtsstaatsprinzipien“ zu verhindern.⁷³⁹ Hinsichtlich der Verhandlungsstrategie sind damit sog. „*side-payments*“ für die osteuropäischen Staaten zu analysieren, welche den „*package deal*“ ermöglichten.

⁷³⁵ Vgl. Interviews HU-11, Zeile 80-83; AT-04, Zeile 73-75; DE-10, Zeile 129-135; NL-18, Zeile 65-66; GR-17, Zeile 49-50.

⁷³⁶ Vgl. Björn Finke / Matthias Kolb, „EU-Gipfel in Brüssel: Stur bis zur Schmerzgrenze“ am 20. Juli 2020, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/euco-rutte-kurz-1.4972863> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷³⁷ Vgl. Thomas Gutschker / Michaela Wiegel, „Wie Merkel und Macron Rutte und Orbán in die Schranken wiesen“, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-merkel-und-macron-viktor-orban-austrieken-16872301.html> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷³⁸ Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 21. Juli 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷³⁹ Vgl. Interviews PL-08, Zeile 74-78; SK-14 37-39.

Der niederländische außenpolitische Vertreter zeigte sich enttäuscht, dass man zwar als „Frugale 4“ an den „Plänen mitgearbeitet“ habe, aber unter „großem Druck in Brüssel“ nur „Teilerfolge erzielen konnte und schließlich dem deutsch-französischen Vorschlag doch zugestimmt“ habe.⁷⁴⁰ Dieser Teilerfolg lässt sich durchaus im finalen Paket des Wiederaufbaufonds wiederfinden, da die Höhe der Zuschüsse vom Tandem-Vorschlag von 500 Milliarden auf 390 Milliarden gesenkt, dafür jedoch die Darlehenssumme für Kredite von 250 auf 360 Milliarden erhöht wurde, sodass die Gesamtsumme des „Corona-Fonds“ bestehen blieb. Trotzdem lassen sich auch hier „side-payments“ des Tandems in Richtung nordeuropäischer Präferenzlinie analysieren.

Das deutsch-französische Tandem schaffte es auf dem entscheidenden Gipfeltreffen in Brüssel demnach, die drei unterschiedlichen Präferenzlinien (Nord-Süd-Osteuropa) auf einen Kompromiss zusammenzuführen und das eigene Leadership-Angebot erfolgreich durchzusetzen. Dies war vor allem deshalb möglich, weil Deutschland bereit war, seine ursprüngliche Position mit Blick auf die drohende wirtschaftliche Rezession einzelner südeuropäischer Mitgliedstaaten aufzugeben. Die polnische und tschechische Vertreterin ordnen die „Corona-Verhandlungen“ als „solidarische Führung“ und „Lehre aus der Euro-Krise“ ein. Allerdings habe Deutschland auch selbst von „Hilfszahlungen und eigenen Exporten ins europäische Ausland“ danach profitiert, weshalb die Kosten für den Fonds von deutscher Seite wohl akzeptiert worden seien.⁷⁴¹ Deutschland hatte entsprechend der Aussage eines Vertreters der Europäischen Kommission „sehr früh ein Bewusstsein“ dafür entwickelt, dass es nichts bringen würde, „alleine gut durch die Krise zu kommen, wenn der restliche EU-Binnenmarkt gleichzeitig in eine Schieflage“ geraten würde.⁷⁴²

Die osteuropäische Konfliktlinie um die Rechtsstaatlichkeit wurde in den Verhandlungen wohl bewusst durch eine Form der „agenda exclusion“ vom deutsch-französischen Tandem ausgeschlossen. Polen und Ungarn führten ihren Standpunkt im November 2020 allerdings erneut gegen eine politische Verknüpfung von Auszahlungen aus dem MFR mit rechtsstaatlichen Prinzipien in einer gemeinsamen

⁷⁴⁰ Vgl. Interview NL-18, Zeile 56-58, 64-67.

⁷⁴¹ Vgl. Interviews PL-08, Zeile 93-101; CZ-06, Zeile 35-40.

⁷⁴² Vgl. EU-KOM-15, Zeile 105-110.

Erklärung aus.⁷⁴³ Der Konflikt um den „neuen Rechtsstaatsmechanismus der EU“ führte dazu, dass Polen und Ungarn mit „einem Veto gegen den neuen EU-Haushalt“ drohten. Dies wird als ein Zeichen dafür gewertet, dass sich die mittelosteuropäischen Staaten und die westlichen EU-Staaten „in den vergangenen Jahren immer mehr voneinander entfremdet“ hätten.⁷⁴⁴ Dies hatte zur Folge, dass sich die erste Auszahlung aus dem „Recovery Fund“ bis Juli 2021 nach einer weiteren Sitzung des Ministerrats verzögerte.⁷⁴⁵ Wie schwer ein Interessenausgleich innerhalb der EU-27 sein kann, zeigte auch die Bemerkung der außenpolitischen Vertreterin in Athen, die den deutsch-französischen Leadership zwar als „Schritt in die richtige Richtung“ lobt, dennoch Probleme mit starken „Exportüberschüssen“ einzelner Mitgliedstaaten kritisiert und einen „europäisches Budget mit ausreichenden Ressourcen“ fordert.⁷⁴⁶

Die Durchsetzung politischer Führung in der EU in der Corona-Krise stellte sich demnach als langwieriger Verhandlungsprozess dar. Das „Corona-Wiederaufbauinstrument zeigt dabei starke Elemente intergouvernementaler Kontrolle auf“⁷⁴⁷, was die Notwendigkeit der Zusammenarbeit des Tandems mit einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Kooperationsformaten („Tandem+X“) für die EU nochmals verdeutlicht hat.

⁷⁴³ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Premierminister von Polen und Ungarn am 26. November 2020, in: https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary?utm_source=chatgpt.com (Abruf am 20. Juni 2022).

⁷⁴⁴ Vgl. *Keno Verseck*, „Kein Block im Osten – 30 Jahre Visegrád-Gruppe“ am 15. Februar 2021, in: <https://www.dw.com/de/meinung-kein-block-im-osten-30-jahre-visegr%C3%A1d-gruppe/a-56575339> (Abruf am 10. Februar 2022).

⁷⁴⁵ Vgl. Pressemitteilung des Rates der EU, Rat genehmigt erste Auszahlungen zur Förderung des Aufschwungs am 13. Juli 2021, in <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/> (Abruf am 14. Februar 2022).

⁷⁴⁶ Vgl. Interview GR-17, Zeile 41- 48.

⁷⁴⁷ Vgl. *Christian Freudlsperger / Markus Jachtenfuchs*, Wendepunkt Corona-Krise? Deutsche Präferenzen zur europäischen Integration staatlicher Kerngewalten seit Maastricht, in: *integration*, 44. Jg. (2021), H. 2, S. 81 – 96, S. 94.

4.5. Visionäre Projektführung

Im Fokus der vorliegenden Untersuchung zur politischen Führung in der EU stehen hauptsächlich die kollektiven Akteure auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Neben diesen kollektiven Akteuren waren es im Verlauf der europäischen Integration jedoch auch immer einzelne Führungspersönlichkeiten, die erheblichen Einfluss auf die europäische Politikgestaltung genommen haben.⁷⁴⁸

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Kapitel die Rolle des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron für die europäische Integration sowie das damit verbundene Leadership-Angebot und dessen Durchsetzung in ausgewählten Politikbereichen analysiert werden. Der französische Präsident Emmanuel Macron hat nach seiner Wahl im Mai 2017 mit einer Vielzahl von großen Reden ein französisches Angebot zur Reformierung der EU in nahezu allen Politikfeldern formuliert und damit einen europapolitischen Gesamtentwurf präsentiert. Die folgende Analyse befasst sich insbesondere mit seiner vielbeachteten Sorbonne-Rede am 26. September 2017 mit dem Titel „Initiative für Europa“, in der er seine europapolitischen Ambitionen formuliert hat.⁷⁴⁹ Aufgrund dieser Rede wird Macron als „Visionär“ beschrieben, der davon überzeugt ist, dass „eine Debatte um die Finalität europäischer Integration“ essentiell ist.⁷⁵⁰ Dies umfasst auch den Begriff der „visionären Führung“, also eine Form von Leadership, die grundlegende Ziele für die Zukunft definiert, wie z. B. die Entwicklung weiterer Integrationsfortschritte in der EU.⁷⁵¹

Um die Rolle des deutsch-französischen Tandems hervorzuheben und eventuelle Einwände aufzunehmen, hatte Macron das Manuskript der Sorbonne-Rede der deutschen Bundeskanzlerin vorab zur Kenntnis gegeben.

Den Ausgangspunkt für die Reformpläne Macrons bildete dabei die bereits analysierte Polykrise der EU, die aus seiner Sicht zu einer „Vertrauenskrise und Entfremdung der europäischen Bürger geführt“ habe und auch deshalb eine „réfondation“, also eine Neubegründung der europäischen Integration, benötige. Seine europapolitischen

⁷⁴⁸ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 37), S. 7.

⁷⁴⁹ Vgl. *Michaela Wiegel*, Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa: eine Herausforderung für Deutschland, Berlin, München, Zürich, Wien 2018, S. 1 – 216, S. 134.

⁷⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 15.

⁷⁵¹ Vgl. *Eckhard Lübke*, a.a.O. (Fn. 34), S. 10 – 11.

Ambitionen hatte Macron bereits vor der Wahl zum französischen Präsidenten in seinem Buch „Révolution“⁷⁵² formuliert. Zur Durchsetzung der Pläne schlug der französische Präsident eine Erweiterung hin zu einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen vor:

„Un groupe de la refondation européenne, qui accueillera les représentants de chaque Etat membre volontaire et associera les institutions européennes. D’ici l’été 2018, ce groupe travaillera pour préciser et proposer (...) thème par thème, les outils nécessaires à la refondation (coopération renforcée, changement de traité à terme).“⁷⁵³

Im Kern seines Konzepts stand die Zielsetzung einer sog. strategischen europäischen Souveränität, die in den unterschiedlichen EU-Krisen der vergangenen Jahre aus der Sicht Macrons gefehlt hatte. Daniel Fiott beschreibt „Souveränität“ als ein Schlüsselkonzept in der Politikwissenschaft und den Internationalen Beziehungen, bei dem auf europäischer Ebene die „Strategie des Staatsaufbaus“ mitschwingt, um Europa zu föderalisieren. Die EU verfüge aber über „kein souveränes Haupt im Sinne des klassischen Souveränitätsverständnisses“.⁷⁵⁴ Anja Thomas verweist darauf, dass es Macron dabei vor allem um eine „Souveränität nach innen“ und die Entwicklung und den Ausbau europäischer Handlungskapazitäten ging.⁷⁵⁵ Die Bereitschaft von französischer Seite, Souveränität auf die supranationale Ebene abzugeben und dafür auch die europäischen Verträge abzuändern, war wohl nie so eindeutig formuliert wie in den visionären Plänen von Macron.

Damit soll im vorliegenden Kapitel eine Analyse von „visionärem Leadership“ erfolgen, der im Unterschied zum europäischen Krisenmanagement nicht unter vergleichbarem akuten Handlungsdruck, also geringeren Status-Quo-Kosten, zu bewerten ist. Ein solcher konzeptioneller Führungsanspruch, der auf „smart Leadership“-Strategien zurückgreift (siehe Kapitel 2.3.2), erhebt den Anspruch, langfristige Politikansätze bzw. Reformvorschläge zu formulieren. Wie in Kapitel 2.1

⁷⁵² Vgl. *Emmanuel Macron*, *Révolution*, Paris 2016, S. 1 – 234.

⁷⁵³ *Emmanuel Macron*, „Initiative pour l’Europe: Une Europe souveraine, unie, démocratique“ am 26. September 2017, S. 17, in: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (Abruf am 16. Februar 2022).

⁷⁵⁴ Vgl. *Daniel Fiott*, *Der Weg zu einem souveränen Europa*, in: *Internationale Politik*, 74 Jg. (2022), H. 1, S. 1 – 2.

⁷⁵⁵ Vgl. *Anja Thomas*, *Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU?*, in: *integration*, 41. Jg. (2018), H. 2, S. 128 – 140, S. 132.

aufgezeigt, verfügt die Europäische Union schon durch ihre systemischen Bedingungen und ihren normativen Anspruch in den EU-Verträgen über „smart power“-Ressourcen. Die Nachfrage nach einem solchen Leadership-Angebot aus dem deutsch-französischen Tandem heraus lag bei den EU-Mitgliedstaaten durchaus vor, wie mehrere außenpolitische Experten bestätigten.⁷⁵⁶

4.5.1 „Smart Leadership-Angebot“ von Frankreich?

Macron hatte von Beginn an eine Vertiefung der Sonderbeziehungen zu Deutschland angekündigt und Schlüsselpositionen in seinem Kabinett mit Akteuren mit „Deutschlandnähe und -expertise“ besetzt, wie den Premierminister Édouard Philippe oder den Finanzminister Bruno Le Maire bis hin zu „diplomatischen und europapolitischen Beratern“.⁷⁵⁷ Auch symbolisch wurde der deutsch-französische Bilateralismus mit der Erneuerung des Élysée-Vertrages aufgewertet; am 22. Januar 2019 unterzeichneten Deutschland und Frankreich dazu den Vertrag von Aachen (siehe Kapitel 3.1). Zudem verfolgte Macron die Strategie, „eine kritische politische Masse für die Durchsetzung von Reformprojekten mit Deutschland zu erreichen und auf eine „differenzierte Integration in Teilgruppen zum Auf- und Ausbau europäischer Handlungsfähigkeit unter Inkaufnahme neuer Spaltungslinien in der EU“ zu setzen.⁷⁵⁸ Die EU-27 galt in „Paris schon lange als überdehnt, unambitioniert und unterfinanziert“.⁷⁵⁹ Diese „offensive Erneuerung des deutsch-französischen Führungs- und Gestaltungsanspruchs in der EU“ beinhaltete jedoch auch die Gefahr, dass die „Follower“ diesen zurückweisen würden.⁷⁶⁰ Bulmer und Paterson sehen im französischen Leadership-Angebot einen „Paradigmenwechsel“ im Vergleich zur bisherigen Kanzlerschaft Merkels, in der Deutschland tonangebend war und im

⁷⁵⁶ Vgl. Interviews DE-10, Zeile 261-262; AT-04, Zeile 113-115; EXP-05, Zeile 109-111; HU-11, Zeile 134-136; SK-14, Zeile 87-89; EAD-09, Zeile 74-75; SP-13, Zeile 76-78.

⁷⁵⁷ Vgl. *Joachim Schild*, Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen, in: *integration*, 40. Jg. (2017), H. 3, S. 177 – 192, S. 186.

⁷⁵⁸ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 398), S. 65 – 66.

⁷⁵⁹ Vgl. *Hans Stark*, Außenpolitik auf Augenhöhe. Macrons EU als Global Player, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 65. Jg. (2020), H. 4, S. 91 – 96, S. 94.

⁷⁶⁰ Vgl. *Joachim Schild*, Frankreich, Deutschland und die schwierige europäische Relance, in: *Dietmar Hüser / Hans-Christian Herrmann* (Hrsg.), *Macrons neues Frankreich / La nouvelle France de Macron*, Bielefeld 2021, S. 228.

„deutsch-französischen Tandem dominierte“.⁷⁶¹ Deshalb soll nachfolgend überprüft werden, welche Erfolge das französische Führungsangebot hatte. Da die Reformvorschläge sehr weitreichend gestaltet waren, soll die Analyse der Durchsetzung von Leadership sich auf die zuvor im empirischen Teil herangezogenen Politikfelder der Wirtschafts- und Währungsunion, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der gemeinsamen EU-Asylpolitik beschränken.

Zu den wesentlichen Forderungen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion des französischen Leadership-Angebots zählte die „Einführung eines Eurozonenbudgets“, welches von einem „Eurozonenparlament beschlossen und deren Kontrolle unterliegen sowie von einem europäischen Finanzminister implementiert“ werden sollte.⁷⁶² Als Budget war ein dreistelliger Milliardenbetrag vorgesehen, also mehrere Prozentpunkte des BIP der Eurozone. Zudem beabsichtigte Macron, die Konstruktion eines europäischen Währungsfonds (EWF) umzusetzen.⁷⁶³ Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schlug Macron eine europäische Interventionsstreitmacht mit eigenem Budget und gemeinsamer Militärdoktrin vor.⁷⁶⁴ Für den europäischen Außengrenzschutz sahen die Reformpläne vor allem eine Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit durch den Ausbau der Kapazitäten von Frontex auf 10.000 Grenzschutzbeamte sowie die Einführung einer europäischen Asylagentur vor.⁷⁶⁵ Im umfangreichen europapolitischen Führungsangebot Macrons sind Kernelemente von „Smart Leadership“ zu erkennen, da die Reformpläne einen breiten konzeptionellen Ansatz verfolgen. Das Leadership-Angebot Macrons enthält zudem einen „transformativen Charakter“, da eine gezielte Veränderung von kollektiven Normen und Werten der EU als Ziel definiert wurde.

⁷⁶¹ Vgl. *Simon Bulmer / William E. Paterson*, Germany and the European Union. Europe's reluctant hegemon?, Oxford, London 2019, S.173.

⁷⁶² Vgl. *Jérôme Germain*, Les propositions du président Macron relatives à l'Union économique et monétaire, in: *Dietmar Hüser / Hans-Christian Herrmann* (Hrsg.), *Macrons neues Frankreich / La nouvelle France de Macron*, Paris 2020, S. 231 – 242, S. 237.

⁷⁶³ Vgl. *Laureline Dupont / Etienne Gernelle / Sébastien Le Fol*, „Emmanuel Macron explique en détail sa vision de la France“, am 30. August 2017, in: https://www.lepoint.fr/politique/exclusif-emmanuel-macron-le-grand-entretien-30-08-2017-2153393_20.php (Abruf am 16. Februar 2022).

⁷⁶⁴ Vgl. Emmanuel Macron, a.a.O. (Fn. 752), S. 3 – 4.

⁷⁶⁵ Vgl. ebenda, S. 5.

4.5.2 Durchsetzung von „Smart Leadership“ ohne Deutschland?

Der französische Präsident Emmanuel Macron hatte in seinem umfassenden Leadership-Angebot Deutschland strategisch im Sinne einer „Mit-Führung“ einbezogen. Wie Klein, Plottka und Tittel feststellen, lösten die Reformpläne große „Hoffnungen auf einen Neustart des deutsch-französischen Motors für die europäische Integration aus, da die ‚Regierungen der beiden größten EU-Staaten‘ in einer Vielzahl der Vorschläge grundsätzlich übereinstimmten“.⁷⁶⁶ Deutschland und Frankreich hatten allerdings zunächst Schwierigkeiten, ihre „traditionelle Rolle als Motor der europäischen Integration“ einzunehmen, da die „deutsche Reaktion bestenfalls lauwarm“ ausfiel und die Entwicklung von „Visionen und Ideen für die weitere Integration der EU keine Priorität in Berlin“ zu haben schien.⁷⁶⁷ Der Vertreter der Eurogruppe bestätigt die Zurückhaltung, die in Frankreich als „Schlag ins Gesicht“ wahrgenommen wurde. Das Tandem habe in dieser Zeit nicht gut funktioniert, was auch am „Team von Bundeskanzlerin Merkel“ gelegen habe, welches sich als „Bewahrer des Status Quo“ definierte.⁷⁶⁸ Im Bundesfinanzministerium wurde die späte Reaktion der deutschen Bundesregierung hingegen vor allem dadurch begründet, dass es „nach der Sorbonne-Rede über ein halbes Jahr lang keine Regierung in Deutschland“ gab. Zudem sei es „in einer Koalitionsregierung im deutschen Regierungssystem nicht so einfach, auf solche Vorschläge“ zu reagieren.⁷⁶⁹ Im Auswärtigen Amt wird das Agenda-Setting Frankreichs gelobt, jedoch auch Kritik an den Vorschlägen formuliert:

„Also grundsätzlich gibt es zwischen Deutschland und Frankreich einen Unterschied in der politischen Kommunikation, speziell zwischen dem Präsidenten und der Bundeskanzlerin, aber auch in der Herangehensweise – während die Franzosen als Stadtplaner unterwegs sind, sind wir die Bauzeichner. Wir versuchen die Dinge pragmatisch und in kleinen Schritten anzugehen. [...] Es ging wohl vor allem darum, die EU zu einem Verstärkungsmotor von französischen Interessen in der Welt zu machen.“⁷⁷⁰

Die Einschätzung aus deutscher Perspektive lässt erkennen, dass bilateral kein übergeordnetes gemeinsames europäisches Ziel definiert wurde und die Reformpläne

⁷⁶⁶ Vgl. *Julia Klein / Julian Plottka / Amelie Tittel*, Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration*, 41. Jg. (2018), H. 2, S. 141 – 168, S. 164.

⁷⁶⁷ Vgl. *Claire Demesmay / Barbara Kunz*, Macrons Außenpolitik, in: *Internationale Politik*, 75. Jg. (2020), H. 2, S. S. 90 – 91.

⁷⁶⁸ Vgl. Interview EXP-05, Zeile 114-118.

⁷⁶⁹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 263-268.

⁷⁷⁰ Interview DE-07, Zeile 141-148.

als sehr weitreichend und teilweise zu umfangreich in Berlin empfunden wurden. Damit lag ein kollaboratives Führungsangebot des Tandems nicht vor. In der französischen Botschaft wird diese erste Phase nach dem Wahlsieg Macrons als „Missverständnis von französischer Seite“ beschrieben, da man sehr „emotional auf Deutschland zugegangen“ sei und „gemeinsam ein neues Konzept für Europa“ umsetzen wollte.⁷⁷¹ Joachim Schild sieht in Macrons Reformpolitik durchaus den Erfolg, Frankreich als „führenden Akteur in den europapolitischen Reform- und Zukunftsdebatten zu positionieren“. Zur Durchsetzung sei Frankreich aber auf einen „starken und zur Mitführung bereiten Partner in Berlin angewiesen“.⁷⁷² Wegen der schwierigen Konsensfindung im europäischen Krisenmanagement setzte Macron zusätzlich auf „*coalition building*“ mit einzelnen Mitgliedstaaten und sprach in seiner Sorbonne-Rede von einer „Teilgruppenbildung“, um potentielle Vetospieler zu umgehen. Demnach sollten „alle die den Ehrgeiz, den Willen und die Stärke“ hätten, dabei sein können, ohne „die anderen zu blockieren oder sie aufzuhalten“.⁷⁷³ Die damalige neue Bundesregierung griff diese Strategie später im Koalitionsvertrag im März 2018 auf, nach dem Deutschland und Frankreich „gemeinsame Positionen entwickeln und in Bereichen, in denen die EU mit 27 Mitgliedstaaten nicht handlungsfähig ist“, vorangehen sollten.⁷⁷⁴

Wirtschafts- und Währungsunion

Im Politikfeld der Wirtschafts- und Finanzpolitik trat in der Umsetzung des Führungsangebots die Konfliktlinie zwischen den nord- und südeuropäischen Mitgliedstaaten erneut auf.⁷⁷⁵ Noch bevor eine Reaktion aus Deutschland erfolgte, wurden die Differenzen in der Verteilung der Präferenzen deutlich. In einem gemeinsamen Brief brachten acht Mitgliedstaaten (Dänemark, Estland, Finnland,

⁷⁷¹ Vgl. Interview FR-01, Zeile 88-94.

⁷⁷² Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 398), S. 69.

⁷⁷³ Vgl. Emmanuel Macron, a.a.O. (Fn. 752), S. 18.

⁷⁷⁴ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ vom 14. März 2018, S. 9, in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Abruf am 16. Februar 2022).

⁷⁷⁵ Vgl. Björn Hacker / Cédric M. Koch, The divided Eurozone: Mapping conflicting interests on the reform of the Monetary Union, in: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Berlin 2016, S. 1 – 52.

Irland, Lettland, Litauen, Niederlande und Schweden) am 6. März 2018 ihre Bedenken gegen die Reformpläne aus Frankreich zum Ausdruck:

“First, we believe discussions about the future of the EMU should take place in an inclusive format. European cooperation is based on strong shared values, among others the value of inclusiveness. Unity is a key asset for the remaining EU 27 and must be safeguarded. The future of the EMU (fiscal, structural, financial, institutional issues etc.) is relevant to all and should therefore be discussed and decided by all. New EMU initiatives should be open on a voluntary basis to non-euro area countries on equivalent terms.”⁷⁷⁶

Die nordeuropäischen Staaten kritisierten den einseitigen Leadership-Vorschlag Frankreichs für ein Eurozonen-Budget und forderten ein „inklusives Format“ aller 27 Mitgliedstaaten zur Diskussion über Reformschritte im Bereich der Eurozone-Governance. Zudem forderte das nachfolgend als „Hanse-Gruppe“ bezeichnete Format zunächst die Einhaltung der Maastrichter Defizit- und Schuldenkriterien sowie die Vollendung der Bankenunion, bevor über Reformpläne der Eurozone diskutiert werden sollte.⁷⁷⁷ Der niederländische Vertreter in der Botschaft in Berlin begründet die Ablehnung der Reformpläne, gerade in Bezug auf einen eigenen Haushalt für die Eurozone, mit der Gefahr einer weiteren Spaltung der EU.⁷⁷⁸

Die Reaktion aus Deutschland erfolgte dann erst im Juni per Zeitungsinterview der Bundeskanzlerin, in dem Merkel u. a. die „Weiterentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds mit ähnlichen Instrumenten wie beim IWF“ forderte. Dieser EWF hätte nach Vorstellung Merkels dann Kredite für 30 Jahre mit der „Auflage weitreichender Strukturreformen“ vergeben können, aber auch die Möglichkeit von Krediten mit kürzerer Laufzeit über fünf Jahre für Staaten in Notlage vorgesehen. Das Volumen sei „in begrenzter Höhe und mit vollständiger Rückzahlung“ strukturiert. Zu den französischen Umbauplänen bzgl. eines eigenen Haushalts für die Eurozone äußerte sich die Bundeskanzlerin dahingehend, dass dieser

⁷⁷⁶ Statement of Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU am 6. März 2018, in: <https://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/> (Abruf am 16. Februar 2022).

⁷⁷⁷ Vgl. *Cécile Ducourtieux*, „En Europe, la très discrète influence de la nouvelle «ligue hanséatique»“ am 16. Oktober 2018, in: https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/10/16/en-europe-la-discrete-influence-de-la-nouvelle-ligue-hanseatique_5370189_3234.html (Abruf am 17. Februar 2022).

⁷⁷⁸ Vgl. Interview NL-18, Zeile 93-95.

„Investivhaushalt für die Eurozone“ im Koalitionsvertrag angelegt sei, jedoch lediglich im „unteren zweistelligen Milliardenbereich liegen“ solle.⁷⁷⁹

Auch wenn ein gewisses Entgegenkommen Deutschlands festzustellen ist, gelang es dem deutsch-französischen Tandem nicht, die „Follower“ zu überzeugen. Neben der Hanse-Gruppe trat als potentieller Vetospieler zur Vertiefung der Eurozonen-Governance die Visegrád-Gruppe auf. Wie die Vertreterin in der tschechischen Botschaft ausführt, entsprachen die Vorstellungen „keineswegs denen der Visegrád-Regierungen“, da diese in der „Konsequenz ihre nationalen Kompetenzen“ in der Haushaltspolitik verlieren würden.⁷⁸⁰ Die beiden polnischen außenpolitischen Experten kritisieren die Pläne aus Frankreich als „unrealistisch und wenig praktikabel“ und als einen umfangreichen Eingriff in die „europäische Integration“, welcher in die „Souveränität einzelner Staaten“ sehr weit hingereicht hätte.⁷⁸¹ Der slowakische Vertreter bewertet die Vorschläge zwar als „wichtigen Impuls“, allerdings seien Vorschläge, wie das „Eurozonen-Parlament mit eigenem Haushalt“, nicht umsetzbar.⁷⁸² Das Leadership-Angebot sei „eindeutig nicht angenommen worden“, auch weil der Vorschlag zur EU-Vertragsveränderung zum falschen Zeitpunkt gemacht wurde.⁷⁸³ Zudem fühlten sich die mittel- und osteuropäischen Staaten, die den Euro noch nicht eingeführt hatten, in ihrer Entscheidung durch die Eurokrise bestätigt. Die Beibehaltung der nationalen Währungen ermöglichte es ihnen, „während der Wirtschaftskrise mit den Wechselkursdifferenzen zu spielen,“ und ermutigte sie daher nicht, zum „Euro überzugehen“. ⁷⁸⁴ Diese Einschätzung bestätigt die außenpolitische Expertin in der tschechischen Botschaft:

„Die Euro-Krise hat für Tschechien dazu geführt, dass man bis heute den Euro nicht als Währung eingeführt hat. Sicherlich auch aus der Erkenntnis heraus, dass die Vergemeinschaftung von Schulden den tschechischen Interessen nicht entsprechen würde.“⁷⁸⁵

⁷⁷⁹ Vgl. *Thomas Gutschker / Eckart Lohse*, Kanzlerin im Gespräch - „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“ am 3. Juni 2018, S. 4, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> (Abruf am 17. Februar 2022).

⁷⁸⁰ Vgl. Interview CZ-06, Zeile 109-112.

⁷⁸¹ Vgl. Interviews PL-02, Zeile 87-90, PL-08, Zeile 178-181.

⁷⁸² Vgl. Interview SK-14, Zeile 87-89.

⁷⁸³ Vgl. Interview HU-11, Zeile 132-135.

⁷⁸⁴ Vgl. *Christian Lequesne / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 176), S. 45.

⁷⁸⁵ Interview CZ-06, Zeile 10-11.

Für den Reformvorschlag in der Wirtschafts- und Währungsunion stellt Joachim Schild fest, dass der „mangelnde Wille zur systemischen Einbindung auch kleinerer Partner in die europapolitische Agendagegestaltung und Entscheidungsvorbereitung sich als Schwachstelle des „exklusiven Bilateralismus“ erwiesen habe.⁷⁸⁶ Die Absprachen in der Meseberg-Erklärung im Juni 2018 auf ein Budget für die Eurozone und die EU-Bankenunion erfolgten dann auch nur bilateral und nicht auf europäischer Ebene.⁷⁸⁷ Auf dem anschließenden Euro-Gipfeltreffen wurde dann lediglich die Aufnahme von Verhandlungen zu einem gemeinsamen System der Einlagensicherung europäischer Banken beschlossen.⁷⁸⁸ Der Experte im Bundesfinanzministerium verweist allerdings in seiner Bewertung der Reformpläne auf die Langfristigkeit der Vorschläge. Die deutsch-französische Verständigung auf einen „Corona-Wiederaufbaufonds“ im Juli 2020 könne mit einer deutlichen Positionsverschiebung Deutschlands hin zu einer gemeinsamer Kapitalaufnahme (siehe Kapitel 4.4) durchaus als „späte Reaktion auf die Vorschläge“ des französischen Präsidenten Macron gesehen werden.⁷⁸⁹

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik konnten zunächst bilateral im deutsch-französischen Ministerrat am 13. Juli 2017 die größten Erfolge erzielt werden. Darin griffen Deutschland und Frankreich ihre Initiative einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) auf und definierten Teilnahmekriterien.⁷⁹⁰ Nach Christian Lequesne und Joachim Schild setzte Deutschland sich dabei mit seinem Anliegen durch, dass „möglichst viele Mitgliedstaaten“ an der SSZ teilnehmen. Frankreich hatte hingegen „anspruchsvollere Kriterien zur Teilnahme“ gefordert.⁷⁹¹ Die deutsche Bundeskanzlerin hatte in ihrem Interview mit der FAZ im Juni 2018 dann die

⁷⁸⁶ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 760), S. 224.

⁷⁸⁷ Vgl. Erklärung von Meseberg am 19. Juni 2018. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erklarung-von-meseberg-1140536> (Abruf am 12. Februar 2022).

⁷⁸⁸ Vgl. Erklärung nach dem Euro-Gipfel am 29. Juni 2018, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/36007/29-euro-summit-statement-de.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

⁷⁸⁹ Vgl. Interview DE-10, Zeile 266-270.

⁷⁹⁰ Vgl. Gemeinsame Erklärung nach dem 19. Deutsch-französischen Ministerrat am 13. Juli 2017, in: https://www.france-alle-magne.fr/IMG/pdf/263-17-langversion_erkla-rung_ministerrat.pdf (Abruf am 16. Februar 2022), S. 24 – 29.

⁷⁹¹ Vgl. *Christian Lequesne / Joachim Schild*, a.a.O. (Fn. 176), S. 41.

Vorschläge Macrons unterstützt und Großbritannien als weiterhin wichtigen Partner definiert:

„Ich stehe Präsident Macrons Vorschlag einer Interventionsinitiative positiv gegenüber. Eine solche Interventionstruppe mit einer gemeinsamen militärstrategischen Kultur muss aber in die Struktur der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit eingepasst sein. Die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung ist sehr wichtig. [...]. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im EU-Rahmen und eine gemeinsame militärstrategische Kultur in Europa gehören für mich daher eng zusammen. Wir können ja eine solche Initiative für ein Land wie Großbritannien zusätzlich öffnen.“⁷⁹²

Darüber hinaus hatte sich das Tandem auf eine weitere Initiative verständigt. Die deutsch-französische Permanent Structured Cooperation (PESCO) führte auf Vorschlag von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien zu einer Vereinbarung der Außen- und Verteidigungsminister im Ministerrat am 11. Dezember 2017.⁷⁹³ Der deutsch-französische Leadership konnte im Bereich der europäischen Verteidigungspolitik mit der PESCO-Initiative die größten Erfolge verzeichnen, der schließlich 25 von 28 Mitgliedstaaten zustimmten. Frankreich hatte ursprünglich auch für PESCO einen „harten Kern“ von Mitgliedstaaten vorgeschlagen, damit Großbritannien, das zusammen mit Frankreich den größten Beitrag zur europäischen Verteidigung geleistet hatte, als Nettozahler durch „ehrgeizige Partner“ ersetzt werden könnte.⁷⁹⁴ Deutschland favorisierte weiterhin einen „inklusiven Ansatz“, was in Paris auf deutliche Kritik stieß.⁷⁹⁵ Um Großbritannien auch nach dem Brexit in die europäischen Sicherheitsstrukturen „strategisch eng“ anzubinden, wurde nach der positiven Reaktion der deutschen Bundeskanzlerin die europäische Interventionsinitiative im Juni 2018 dann außervertraglich von Belgien, Dänemark, Estland, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Großbritannien verabschiedet.⁷⁹⁶ Diese sah eine engere Kooperation im Bereich der

⁷⁹² Thomas Gutschker / Eckart Lohse, a.a.O. (Fn. 779), S. 9.

⁷⁹³ Vgl. Beschluss des Rates der Europäischen Union (GASP) 2017/2315 vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN> (Abruf am 17. Februar 2022).

⁷⁹⁴ Vgl. Christian Lequesne / Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 176), S. 46.

⁷⁹⁵ Vgl. Ronja Kempin, Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, in: SWP-Studie, Berlin (2021), S. 22.

⁷⁹⁶ Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 760), S. 222.

„strategischen Vorausschau, der Informationsteilung, der Szenarienentwicklung, der Operationsunterstützung und die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin“ vor.⁷⁹⁷

Der Vertreter in der französischen Botschaft in Berlin sieht in seiner Bilanz in der Verabschiedung der europäischen Interventionsinitiative, den Fortschritten bei PESCO und der grundsätzlichen Verständigung auf einen europäischen Verteidigungsfonds die deutlichsten Fortschritte.⁷⁹⁸ Auch im polnischen Außenministerium in Warschau wurden die genannten Aspekte als Erfolg bewertet.⁷⁹⁹ Eine größere Veto-Gruppe lässt sich am Beispiel von PESCO innerhalb der Mitgliedstaaten nicht erkennen. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt es demnach mehrere Beispiele für ein gemeinsames Agenda Setting und die Ausübung von deutsch-französischem Leadership. Hinzu kam eine verstärkte bilaterale Rüstungszusammenarbeit, die später auch andere Partner einbeziehen könnte.

Asyl- und Migrationspolitik

Im Politikfeld der Asyl- und Migrationspolitik verwies der französische Präsident mit seinem „smart Leadership-Angebot“ auf die bestehende Verteilung von Präferenzen und die aufgezeigten Konfliktlinien zwischen Nord- und Ost- bzw. auch Südeuropa (s. Kapitel 4.4). Demnach gestaltete sich die Durchsetzung von EU-Leadership als äußerst kompliziert. Deutschland und Frankreich konnten einen gemeinsamen Ansatz entwickeln, der vor allem auf eine „stärkere Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern“, eine „Bekämpfung illegaler Immigration und Rückführung abgelehnter Asylbewerber“ sowie auf eine „Verbesserung des EU-Außengrenzschutzes“ (Frontex) und „gemeinsame Standards auf dem Weg in ein gemeinsames Asylsystem“ ausgerichtet war.⁸⁰⁰ In der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg gingen beide Länder sogar noch einen Schritt weiter und verständigten sich perspektivisch auf eine gemeinsame echte europäische

⁷⁹⁷ Vgl. Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative am 25. Juni 2018, in: <https://www.bmvg.de/resource/blob/25706/099f1956962441156817d7f35d08bc50/20180625-letter-of-intent-zu-der-europaeischen-interventionsinitiative-data.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

⁷⁹⁸ Vgl. Interview FR-01, Zeile 100-110.

⁷⁹⁹ Vgl. Interview PL-02, Zeile 89-91.

⁸⁰⁰ Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 760), S. 225.

Grenzpolizei und die Einrichtung eines Europäischen Asylbüros, welches dann für die „Asylverfahren an den Außengrenzen“ zuständig wäre.⁸⁰¹

Wie Julia Klein, Julian Plottka und Amelie Tittel feststellen, liegt in der Asyl- und Grenzschutzpolitik nach wie vor „die stärkste Entscheidungsblockade“ auf europäischer Ebene vor.⁸⁰² Joachim Schild sieht darin die Entstehung eines „Europas der roten Linien“ mit zunehmenden „Tendenzen zur Bildung politischer Verhinderungskonstellationen, wie der Visegrád-Gruppe“.⁸⁰³ Die Visegrád-Länder hätten sich in den letzten Jahren immer mehr von ihrer Verantwortung für die Migrationsströme distanziert. Die Gründe liegen in ihrer Geschichte und insbesondere bei den Schwierigkeiten ihrer Gesellschaften, im Islam etwas anderes als politischen Extremismus zu sehen. Auch deshalb lehnen die „Visegrád-Länder jegliche Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen und generell von Migranten“ ab.⁸⁰⁴ Die Mitgliedstaaten konnten sich zwar auf einen verbesserten Außengrenzschutz, die Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern sowie auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei den Rückführungen abgelehnter Asylbewerber einigen. Diese Verständigung griff auch der Europäische Rat am 28. Juni 2018 in seiner Schlussfolgerung nochmals so auf.⁸⁰⁵ Die weitreichenden Vorschläge Macrons zur Weiterentwicklung eines gemeinsamen EU-Asylsystems wurden aber nicht erreicht.⁸⁰⁶ Trotz der Erweiterung zu einem deutsch-französischen Leadership-Angebot stieß das „smart Leadership-Angebot“ Macrons in der europäischen Flüchtlingspolitik, insbesondere in Bezug auf die Reform der Dublin-Regelungen, auf den erwarteten Widerstand der osteuropäischen Mitgliedstaaten. Dieser setzte sich beim Leadership-Angebot der Europäischen Kommission zu einer GEAS-Reform (s. Kapitel 4.4) im November 2020 fort.

⁸⁰¹ Vgl. Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018, a.a.O. (Fn. 787).

⁸⁰² Vgl. Julia Klein / Julian Plottka / Amelie Tittel, a.a.O. (Fn. 766), S. 148.

⁸⁰³ Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 398), S. 70.

⁸⁰⁴ Vgl. Christian Lequesne / Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 176), S. 46.

⁸⁰⁵ Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 28. Juni 2018, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

⁸⁰⁶ Vgl. Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 760), S. 226.

5. Schlussfolgerungen

In der vorliegenden Arbeit ist eine empirische Untersuchung von drei europäischen Krisen mithilfe von qualitativen Experteninterviews sowie einer Dokumentenanalyse durchgeführt worden. Anhand von zwei Schaubildern wurden die in dem hypothetischen Modell entwickelten Faktoren und deren wechselseitiger Beeinflussung graphisch dargestellt. Daraus konnten die Kriterien für das Angebot und die Durchführung von Political Leadership bestimmt werden, die die Untersuchung angeleitet haben. Es wurden daraus eine übergeordnete Haupthypothese sowie acht Unterhypothesen für die jeweiligen Krisen formuliert. Im Folgenden sollen die Untersuchungsergebnisse in Kapitel 5.1 für jede Krise dargestellt sowie noch „offene“ Fragen und Grenzen des Dissertationsprojektes erläutert werden.

Anschließend geht es in Kapitel 5.2 darum aufzuzeigen, welche möglichen zukünftigen Führungskooperationen sich aus der Untersuchung ergeben haben. Dazu sollen auch noch einzelne Aussagen aus den Experteninterviews einbezogen werden.

5.1. Untersuchungsergebnisse

Finanz- und Staatsschuldenkrise

Die empirische Untersuchung der „Eurokrise“ hat aufgezeigt, dass eine *kollektive Leadership-Nachfrage* bereits von Beginn der Krise an aufgrund der *hohen Status Quo-Kosten* durch den drohenden Staatsbankrott eines südeuropäischen Euro-Mitgliedstaates und der damit verbundenen Auswirkungen auf den Euro zumindest für die EU-17 gegeben war. Ein erstes Führungsangebot wurde im Jahr 2009 durch Frankreich als „Vertreter für Südeuropa“ mit Unterstützung von Italien in Form einer gemeinsamen europäischen Kapitalanleihe (sog. Eurobonds) vorgelegt. Die Präferenzen waren aufgrund unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Positionen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zur Krisenbewältigung klassisch zwischen einer nord- und einer südeuropäischen Konfliktlinie verteilt und damit die Voraussetzungen für ein *kollektives Leadership-Angebot* des deutsch-französischen Tandems gegeben. Eine Erweiterung des Tandems mit einem osteuropäischen Staat (Weimarer Dreieck) bzw. mehreren Staaten (like-minded-Gruppen) war nicht notwendig, da keine

gesonderte osteuropäische Präferenz- bzw. Konfliktlinie analysiert werden konnte, was auch am Status der Nicht-Euro-Mitglieder wie z. B. von Polen gelegen hat.

Bei der Überprüfung der Durchsetzung konnte Folgendes analysiert werden: Wie in **Hypothese 1** angenommen, führte die starke wirtschaftliche Asymmetrie innerhalb des Tandems dazu, dass Deutschland gegenüber Frankreich und vor allem den betroffenen südeuropäischen Staaten eigene wirtschaftspolitische Lösungsansätze nach langen Verhandlungsprozessen, wie die private Gläubigerbeteiligung an den Rettungsschirmen und eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild, im Grundgesetz aushandelte. Den südeuropäischen Staaten fehlten im Verhandlungsprozess dabei die eigenen wirtschaftlichen Machtressourcen, um als potentielle Vetospieler die deutschen Vorstellungen zu verhindern bzw. einen *package-Deal* auszuhandeln. Als mit Großbritannien bzw. Tschechien potentielle Vetospieler bei der Aushandlung des Fiskalpakts auftraten, übte Deutschland Leadership aus, indem es die eigene starke Verhandlungsposition durch die gute Bonität nutzte und eine Einigung mit Hilfe der Strategie des „*arena shifting*“ außerhalb der EU-Verträge erzielte.

Anders als in **Hypothese 2** angenommen, scheiterte Deutschland nicht grundsätzlich daran, Leadership nach eigenen Lösungsansätzen durchzusetzen. Die Führungsleistung kann allerdings nicht als kollektiver bzw. kollaborativer Leadership eingeordnet werden, da innerhalb des Tandems kein Interessenausgleich in den Lösungsstrategien stattfand. Anstatt die südeuropäischen Positionen (gemeinsame Kapitalanleihen/Eurobonds) zumindest zu integrieren, setzte Deutschland ordoliberalen Wirtschaftsvorstellungen einschließlich der Debatte um den Austritt Griechenlands („Grexit“) durch. Deshalb entstand vor allem bei den Staaten, die besonders von einem drohenden Staatsbankrott betroffen waren und für andere politische Lösungsansätze (Euro-Bonds) plädiert hatten, die Wahrnehmung einer deutschen Hegemonie. Gleichzeitig wurden in der Entscheidung der Europäischen Zentralbank, ein milliardenschweres Anleihenkaufprogramm zu starten, auch die Grenzen der Durchsetzung von einem unilateralen Leadership in der EU deutlich.

Die Annahme aus **Hypothese 2**, dass wegen fehlender Akzeptanz der „Gefolgschaft“ faktisch eine hegemonielle Form von Führung durch Deutschland ausgeübt wurde, die nicht dem Ansatz der vorliegenden Arbeit eines kollektiven, solidarischen Leadership entsprach, bestätigte sich damit in der empirischen Analyse.

Corona-Krise

Die weltweite Corona-Pandemie löste ab Februar 2020 zunächst eine Krise des Gesundheitssystems in der EU aus und entwickelte sich durch den Einbruch der Weltwirtschaft schnell zu einer drohenden Staatsschuldenkrise. Besonders die südeuropäischen Staaten, wie Italien und Spanien, waren zu Beginn der Pandemie besonders hart betroffen. Demnach lag eine *Leadership-Nachfrage* für die gesamte EU-27 vor und die Diskussion um gemeinsame Kapitalanleihen der EU in Form von sog. Corona-Bonds kam wie in der Eurokrise erneut auf.

Der Vorschlag zu den Corona-Bonds wurde aus einer like-minded-Gruppe aus acht EU-Mitgliedstaaten im März 2020 eingebracht, darunter einige südeuropäische Staaten. Die nordeuropäischen Staaten lehnten den Vorschlag hingegen entschieden ab, woraus sich eine *Verteilung der Präferenzen* entweder in nord- oder südeuropäische Positionen ergab. Eine gesonderte osteuropäische Präferenzlinie war zu diesem Zeitpunkt nicht erkennbar. Demnach übernahm das deutsch-französische Tandem die intergouvernementale Aushandlung, bei der die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und den Niederlanden einerseits und zwischen Frankreich und Italien andererseits eine wichtige Rolle spielten. Darin lässt sich ein gezieltes *coalition building* des Tandems feststellen. Innerhalb des Tandems legte Frankreich einen ersten Vorschlag über einen eigenständigen Fonds vor und übernahm damit das *agenda-structuring*. Deutschland lehnte diesen Vorschlag zunächst ab, war Anfang April 2020 dann aber bereit, seine Position in Richtung gemeinsamer Anleihen der EU zu verschieben und akzeptierte erstmals eine gemeinsame Verschuldung (wenn auch zeitlich begrenzt). Das deutsch-französische Tandem bot am 18. Mai 2020 mit dem Vorschlag über einen Corona-Wiederaufbaufonds Leadership an und betonte damit die gemeinsame Verpflichtung beider Länder, für eine widerstandsfähige EU einzustehen. Deshalb lässt sich ein *kollaboratives Leadership-Angebot* des deutsch-französischen Tandems feststellen. Die Europäische Kommission erarbeitete eine Woche später unter Einbezug des mehrjährigen Finanzrahmens der EU von 2021 bis 2027 einen erweiterten europäischen Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro und übernahm mit der technischen Umsetzung des Fonds daraufhin *Co-Leadership*.

Bei der Durchsetzung von Leadership stieß das deutsch-französische Angebot auf Ablehnung der nordeuropäischen Staaten. Da Deutschland seine ursprüngliche ordoliberalen finanzpolitische Haltung aufgeben hatte, bildete sich mit Dänemark, Schweden, Österreich und den Niederlanden eine like-minded Gruppe unter dem Namen „Frugale 4“. Diese Gruppe brachte ihre Vetoposition Ende Mai 2020 in einem Non-Paper klar zum Ausdruck und forderte weiterhin eine Konditionalität der Finanzhilfen. Zusätzlich entstand vor dem EU-Gipfel Mitte Juni eine osteuropäische Präferenzlinie, da u. a. von Italien und Spanien hohe Zuschüsse gefordert wurden und gleichzeitig einige osteuropäische Staaten um die Mittel aus dem MFR besorgt waren. Zudem wollten Polen und Ungarn die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien mit Zahlungen aus dem MFR verhindern. Auf dem entscheidenden EU-Gipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 schafften es Deutschland und Frankreich, die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten für den Wiederaufbaufonds zu sichern und Leadership erfolgreich durchzusetzen. Die Gruppe der „Frugalen 4“ erreichte zwar noch, den Anteil an Zuschüssen zu reduzieren, der ursprüngliche Kommissions-Vorschlag in Höhe von 750 Milliarden Euro blieb jedoch bestehen. Die Unterstützung der Visegrád-Gruppe konnte über *side-payments* im MFR gesichert werden; allerdings verhinderte die V-4 ein *issue-linking* mit den Rechtsstaatlichkeitsprinzipien und der Auszahlung von Finanzhilfen aus dem Wiederaufbaufonds. Die Führungsleistung des Tandems kann demnach, wie in **Hypothese 3** angenommen, als kollektiver und kollaborativer Leadership eingestuft werden, da die unterschiedlichen Präferenzlinien (Nord-Süd-Osteuropa) im Kompromiss zusammengebracht wurden. Dies lag auch an der deutschen Bereitschaft, gemeinsame Kapitalanleihen zu akzeptieren und damit eine solidarische Form von Führung auszuüben.

Ukraine-Krise

Die Ukraine-Krise stellte als einzige der drei Fallstudien eine externe Krisensituation für die EU dar, wodurch die außenpolitischen Akteure der EU mit in die Analyse der Führungskonstellation einbezogen wurden. Nach den Protesten auf dem Maidan-Platz wegen des gescheiterten Assoziierungsabkommens der Ukraine mit der EU in Kiew im Februar 2014 trat ein Leadership-Angebot durch das Weimarer Dreieck auf. Die

damalige Hohe Vertreterin für außen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten der EU, Catherine Ashton, und der Europäische Auswärtige Dienst wurden zwar eng in die Verhandlungen des Weimarer Dreiecks integriert, übten allerdings keinen EU-Leadership aus.

Wie in **Hypothese 4** angenommen, nahm das trilaterale Kooperationsformat die Vermittlerrolle ein, da Deutschland über wirtschaftliche und Frankreich über sicherheitspolitische Machtressourcen verfügten und die gemeinsame Position einer schnellen Konfliktbeendigung vertraten. Das verstärkte Engagement Polens war vor allem durch die engen bilateralen Beziehungen zur Ukraine sowie polnischen Sicherheitsinteressen zu erklären. Der Leadership des Weimarer Dreiecks trat zwar unter großem Handlungsdruck eher ad-hoc auf, jedoch waren bereits auf Arbeitsebene auf dem EU-Gipfel im Jahr 2013 in Vilnius Vorbereitungen für eine solche Funktion getroffen worden. Zu einer Durchsetzung von politischer Führung durch das Weimarer Dreieck kam es, wie in **Hypothese 5** angenommen, allerdings nicht, da Russland Polen nicht am Verhandlungstisch akzeptierte und die Ukraine vor allem mit Deutschland verhandeln wollte.

Deshalb fand die Durchsetzung von Leadership nach der „Krim-Annexion“ im sog. Normandie-Format offiziell über das deutsch-französische Tandem statt. Die empirische Untersuchung konnte dabei eine ähnliche Leadership-Konstellation wie in der Eurokrise aufzeigen. Deutschland nutzte die Strukturen des Embedded Bilateralism und brauchte Frankreich im Aushandlungsprozess als Partner, um für die Verhandlungsergebnisse mit Russland eine größere innereuropäische Akzeptanz der Follower zu erreichen. Durch die Persönlichkeit von Bundeskanzlerin Merkel sowie gute diplomatische Kanäle zwischen Berlin und Moskau wurden die Verhandlungen mit Russland erst ermöglicht, was zu einer stärkeren Führungsrolle Deutschlands führte. Die Analyse konnte maßgebliche Verhandlungserfolge Deutschlands durch das Entstehen einer trilateralen Kontaktgruppe sowie gezieltes „agenda-setting“ und „arena shifting“ hin zur OSZE als Institution für das akute Krisenmanagement feststellen. Auch die Aushandlung der Minsker-Waffenstillstandsvereinbarungen Minsk I und II im Jahr 2015 wurden maßgeblich von Deutschland wegen seiner höheren Akzeptanz der osteuropäischen EU-Staaten verhandelt und durchgesetzt. Dabei handelte das Normandie-Format effektiv über seine Gesprächskanäle - anstelle

der EU - und setzte die OSZE-Mission in der Ukraine ein, da es der EU an entsprechenden Kapazitäten für eine Beobachtermission fehlte.

Bei den Verhandlungen zu den EU-Russland-Sanktionen zeigte die Leadership-Analyse zunächst eine höhere Nachfrage nach politischer Führung von den in ihren Sicherheitsinteressen stärker betroffenen Staaten. Die Konfliktlinie verlief demnach nicht zwischen einer nord-, süd- oder osteuropäischen Interessenverteilung, sondern teilte sich in „like-minded“- Gruppen auf. Bei der Durchsetzung der Sanktionen konnte eine unilaterale Führungsleistung Deutschlands analysiert werden, da trotz eigener wirtschaftlicher Nachteile durch Sanktionen gegen Russland ein „*leading by example*“ umgesetzt wurde und zögerliche Staaten, wie Frankreich und Italien, nach der Positionsverschiebung durch den Flugzeugabsturz der MH-17 im Juli 2014 von den Sanktionen überzeugt werden konnten.

Demnach übte Deutschland in der gesamten Ukraine-Krise Leadership auf formeller Ebene mit Frankreich aus und setzte innerhalb des Tandems die eigenen Positionen stärker durch. Anders als in der Eurokrise, entstand in der Ukraine-Krise aber trotz unilateraler Führung Deutschlands nicht die Wahrnehmung einer Hegemonie, da eigene wirtschaftliche Nachteile bei den EU-Russland-Sanktionen in Kauf genommen wurden.

Asyl- und Migrationskrise

Die Asyl- und Migrationskrise löste aufgrund von unzureichenden institutionellen Rahmenbedingungen durch die Dublin III-Regelungen einen großen innereuropäischen Handlungsdruck aus. Dies galt im Besonderen für die Erstaufnahmeländer in der EU, wie Griechenland oder Italien. Die Status-Quo-Kosten stiegen deutlich an, als im September 2015 über eine Million Kriegsflüchtlinge vor allem aus Syrien, dem Irak und Afghanistan nach Europa kamen. Die Nachfrage nach Leadership lag damit für alle EU-Mitgliedstaaten vor; jedoch konnte die empirische Analyse der EU-Führungsstrukturen kein gemeinsames Angebot des Tandems oder weiterer Mitgliedstaaten feststellen. Deutschland entschied aufgrund des gestiegenen Handlungsdrucks, die Grenzen in Richtung Österreich und Ungarn nicht zu schließen, und bot damit als einziger Mitgliedstaat akutes, situatives Krisenmanagement und

kurzfristige Führung an, was zunächst einen Zeitgewinn für die Aushandlung einer innereuropäischen Lösung brachte.

Wie in **Hypothese 6** angenommen, kam es wegen mangelnder kompatibler Positionen zu keinem Führungsangebot des deutsch-französischen Tandems, da in Frankreich aufgrund von anderen Erfahrungen mit Migration und Terrorismus keine Unterstützung der eher liberalen deutschen Migrationspolitik vorlag. Die stark divergierenden Interessen machten auch ein Leadership-Angebot des Weimarer Dreiecks unmöglich.

Die Analyse des Leadership-Angebots konnte mit dem Vorschlag einer Verteilung von Asylsuchenden in der EU nach einer festen Quotenregelung ein *Co-Leadership Angebot* der Europäischen Kommission aufzeigen. **Hypothese 6** ging wegen der unterschiedlichen Präferenzverteilung auch unter den großen Mitgliedstaaten davon aus, dass Deutschland *unilaterale Führung* anbietet. Als Ergebnis der Analyse lässt sich bestätigen, dass der Kommissionsvorschlag von deutscher Seite unterstützt und die Europäische Kommission als Co-Leader miteinbezogen wurde, da Frankreich als Partner ausfiel. Daraus lässt sich erkennen, wie entscheidend kompatible Positionen innerhalb des Tandems für ein EU-Leadership-Angebot sind.

Bei der Durchsetzung von Leadership wurde der Umverteilungsmechanismus mit qualifizierter Mehrheit zwar im Ministerrat beschlossen; Deutschland übernahm dabei jedoch Führung mittels *agenda structuring* und versuchte, den Verteilmechanismus dauerhaft auf EU-Ebene zu implementieren. Die empirische Untersuchung hat eindeutig ergeben, dass die Visegrád-Gruppe (V-4) vehement eine solidarische Umverteilung von Asylsuchenden in der EU ablehnte und von Beginn der Verhandlung an eine restriktive Asyl- u. Migrationspolitik vertrat. Damit bildete die V-4 eine *osteuropäische Veto-Position* ab. Die *südeuropäische Präferenzlinie* verlief ebenso nicht eindeutig für eine Umverteilungsquote, da einige nordeuropäische Staaten wie Schweden pro Kopf mehr Asylbewerber aufgenommen hatten und der Verteilschlüssel die Erstaufnahmestaaten nicht entlastet hätte. Zudem entsprach das Leadership-Angebot mit einer Verteilung von 160.000 Asylbewerbern nicht den realen Aufnahmezahlen von mehr als einer Million Menschen. Damit war die Verhandlungsstrategie der *Präsentation geeigneter politischer Lösungsansätze* in Form eines verbindlichen Verteilschlüssels gescheitert.

Wie in **Hypothese 7** angenommen, hat die Analyse belegen können, dass die V-4 zwar die Verteilungsquote auf EU-Ebene nicht verhindern konnte, sich allerdings einer Umsetzung widersetzte. Im weiteren Krisenverlauf setzte die V 4-Gruppe ihre Position des stärkeren Außengrenzschatzes (Frontex), der beschleunigten Asylverfahren und einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern durch.

So blieb der EU als Krisenlösung nur die Externalisierung mit der Aushandlung des EU-Türkei-Deals, um das innereuropäische Scheitern zu kompensieren. In diesem Verhandlungsprozess nahm die deutsche Bundesregierung eine institutionelle Führungsrolle ein, da die Türkei, ähnlich wie zuvor in der Ukraine-Krise, die EU als außenpolitischen Verhandlungspartner nicht akzeptierte. Die Analyse ergab, dass der Deal konzeptionell auf den Vorschlag des „Think Tanks ESI“ zurückging und von der deutschen Bundesregierung anschließend als *Präsentation eines neuen Lösungsansatzes* eingebracht wurde. Zudem übernahm die niederländische Ratspräsidentschaft bei der Aushandlung des *package deals* mit der Türkei eine unterstützende Funktion bei der Durchsetzung von Leadership. Das im März 2016 vereinbarte Abkommen stellte insofern eine erfolgreiche Führungsleistung dar, da es die Versorgung der Migranten in der Türkei verbesserte und der absolute akute Krisenmodus verlassen werden konnte. Eine langfristige Lösungsstrategie bot der EU-Türkei-Deal allerdings nicht an, was fast fünf Jahre später durch das *Co-Leadership-Angebot* der Europäischen Kommission mit der sog. GEAS-Reform zum Aufbau einer europäischen Asylagentur und verstärkten Rückführungspartnerschaften mit weiteren Herkunftsländern deutlich wurde. Die Konfliktlinie hatte sich seit 2015 zwischen Nord- bzw. Südeuropa und Osteuropa nicht grundlegend verändert. Das deutsch-französische Tandem war als Leadership-Format während der gesamten Migrationskrise wegen eigener Divergenzen nicht handlungsfähig, weshalb auch die Abstimmung mit den osteuropäischen Vertretern nicht funktionierte.

Visionäre Projektführung des französischen Staatspräsidenten Macron

Das französische visionäre „smart-Leadership-Angebot“ war konzeptionell breit angelegt und versuchte, eine langfristige Lösungsstrategie als Antwort auf die Polykrise der EU zu geben. Eine *Nachfrage* für ein solches Führungsangebot lag in der EU durchaus vor, auch wenn einigen Mitgliedstaaten die Vorschläge des französischen Präsidenten wohl zu weit gingen. Deutschland wurde strategisch auch

mit der Vertiefung des Embedded Bilateralism durch den Aachener Vertrag von französischer Seite in das Leadership-Angebot miteinbezogen, nahm jedoch erst nach längerem Zögern seine Rolle im Tandem über ein gemeinsames *Agenda-Setting* ein. Bei der Durchsetzung von *smart-Leadership* trafen die Vorschläge Macrons vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion in Bezug auf ein Eurozonen-Parlament mit eigenem Haushaltsvolumen auf eine nordeuropäische Veto-Gruppe (Hanse-Gruppe) sowie im Asyl- und Migrationspolitik auf eine osteuropäische „Verhinderungskalition“ der Visegrád-Gruppe. Lediglich im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik konnten deutliche Fortschritte mit der PESCO-Initiative erzielt werden. Die ursprüngliche Strategie Macrons für ein „*coalition building*“ in Form einer „Teilgruppenbildung“ führte in der Umsetzung der Pläne zu einer mangelnden Unterstützung der „Follower“ und zum Vorwurf, die Reformpläne als Instrument für die Durchsetzung französischer Interessen zu nutzen.

Die Analyse konnte aufzeigen, dass eine visionäre Form von Leadership bereits vor der öffentlichen Formulierung eine breitere Allianz auch durch supranationale Akteure sowie weitere Mitgliedstaaten erfordert. Damit wird **Hypothese 8** bestätigt, dass das deutsch-französische Tandem eine politikfeldbezogene Erweiterung mit Bezug auf die Verteilung der Präferenzen innerhalb der Mitgliedstaaten auch bei der Durchsetzung von langfristig angelegten *smart-leadership-Ansätzen* benötigt. Dies ist bei Vertragsveränderungen nochmals verstärkt zu beachten, da für diese Einstimmigkeit gemäß den EU-Verträgen vorausgesetzt sind.

Fazit der Untersuchung

Die Analyse der Eurokrise, Ukraine-Krise und Asyl- und Migrationskrise hat aufgezeigt, dass das deutsch-französische Tandem nur sehr begrenzt in der Lage war, Leadership anzubieten, und in der Durchsetzung in allen drei Fällen scheiterte. Dies lag auch an der fehlenden bzw. gescheiterten Erweiterung des Tandems mit regionalen Formaten bzw. like-minded-Gruppen (siehe Visegrád-Gruppe bzw. Weimarer Dreieck). Allerdings verhinderten schon die mangelnden kompatiblen Positionen im Tandem (Austeritätspolitik, liberale deutsche Migrationspolitik) die Formulierung eines innereuropäischen kollektiven bzw. kollaborativen Führungsangebots. Bei den externen Verhandlungsprozessen mit Russland im Normandie-Format oder der Türkei

bei der Aushandlung des EU-Türkei-Deal nahm Deutschland eine unilaterale Leadership-Position ein, was auch an der stärkeren internationalen Akzeptanz Deutschlands durch enge diplomatische Kontakte und „hard power“-Ressourcen begründet ist. Die deutsche Führungsleistung war allerdings durch „debriefing-Kanäle“ institutionell in die EU-Strukturen eingebettet.

So verblieb die Führungsverantwortung beim vor allem wirtschaftlich ressourcenstärksten Akteur Deutschland. Dieser verpasste es zunächst, solidarisch in der Eurokrise zu führen, zeigte dann in der Ukraine-Krise teilweise Führungsstärke auf, um schließlich in der Asyl- und Flüchtlingskrise an einer innereuropäischen Krisenlösung zu scheitern.

Auch das visionäre *smart-leadership*-Führungsangebot des französischen Präsidenten scheiterte an unterschiedlichen Positionen innerhalb des Tandems und mangelnder Unterstützung Deutschlands für die Reformpläne. Zudem zeigte sich der Ansatz der „Teilgruppenbildung“ zur Durchsetzung visionärer Führung wegen fehlender Akzeptanz der Follower als nicht effektiv, da für die weitreichenden Reformvorschläge im EU-System eine Änderung des Primärrechts nur mit Einstimmigkeit aller 27 Mitgliedstaaten durchzusetzen ist.

Dies verdeutlicht, dass es für Deutschland und Frankreich unter den systemischen Bedingungen der EU nicht um eine unilaterale Führungsrolle innerhalb der solidarisch strukturierten EU gehen kann. Deshalb besteht eindeutig die Notwendigkeit der Führungsleistung des Tandems mit politikfeldbezogenen Erweiterungen im Nord-Süd-Ost-Vertretungsschema bzw. like-minded-Präferenzen in der EU-27.

Einzig in den Verhandlungen zu den sog. Corona-Bonds bzw. zum EU-Recovery-Fund im Sommer 2020 ließ sich ein erfolgreiches kollektives und kollaboratives Führungsangebot des deutsch-französischen Tandems mit einer Co-Leadership-Leistung der Europäischen Kommission in der technischen Umsetzung und Verknüpfung mit dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU aufzeigen. Deutschland und Frankreich handelten dabei einen Kompromissvorschlag zwischen einer süd- und nordeuropäischen Präferenzlinie (Kompromiss mit der like-minded-Gruppe „Frugale 4“) aus, was auch durch die Positionsverschiebung Deutschlands in Bezug auf gemeinsame Kapitalanleihen der EU möglich wurde. Diese waren von deutscher Seite in der Eurokrise noch vehement abgelehnt worden. Als bei der Durchsetzung des

kollektiven Leadership zusätzlich eine osteuropäische Konfliktlinie mit der Diskussion um die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien in Polen und Ungarn auftrat, konnte das Tandem erfolgreich eine Vetoposition (wie zuvor von der Visegrád-Gruppe in der Asyl- und Migrationskrise) verhindern und den Wiederaufbaufonds beschließen.

Mehrwert des Dissertationsprojekts und offene Fragen

Mit dem Dissertationsprojekt wurde ein Führungsmodell bzw. Analyseraster zur empirischen Untersuchung von politischer Führung in der EU erarbeitet. Es wird damit allerdings nicht der Anspruch der Konstruktion eines eigenständiges Theoriemodells für EU-Leadership erhoben, da die Untersuchung sich hauptsächlich auf die Sub-Ebene des Europäischen Rates bzw. Ministerrats bezogen hat. Zwar wurde die supranationale Ebene in Form der Europäischen Kommission miteinbezogen, jedoch wäre in diesem Bereich weitere Forschung zur Konstruktion eines eigenständigen Theoriemodells notwendig. Theoretisch konnte mit der Dissertation die Verbindung der Ansätze des Political Leadership mit dem Konzept des „Embedded Bilateralism“ erreicht werden, was einen modifizierten Ansatz zu den klassischen europäischen Integrationstheorien, wie dem liberalen Intergouvernementalismus bzw. dem Neofunktionalismus, darstellt.

Postfunktionalistische Theorie

Die interne Politisierung der europäischen Debatte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten hat in den vergangenen Krisenjahren die Möglichkeiten für das deutsche-französische Tandem erschwert, gemeinsame Vorschläge vorzulegen. Die Theorien der europäischen Integration können jedoch diese stärkere Politisierung der nationalen Öffentlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten nur schwer modellieren. Schließlich hat die Fähigkeit populistischer Parteien, in einigen Mitgliedstaaten die Wahlen zu gewinnen und dann entweder allein (in Polen) oder in Koalitionen (ehemals in Österreich) zu regieren, die Durchsetzungsstärke von europäischer Führung durch zunehmend auftretende Vetospieler verringert.

Selbst wenn in einem kollektiven Führungsangebot die verschiedenen Präferenzlinien antizipiert werden, bleibt eine gewisse Abhängigkeit von der proeuropäischen Ausrichtung in allen 27 Mitgliedstaaten bestehen. In der empirischen Untersuchung

ließen sich die jeweiligen nationalen Präferenzlinien zwar analysieren; gerade jedoch bei einem langfristigen visionären Leadership-Angebot sind diese dann nur schwer im Voraus abzuschätzen. Auch im akuten Krisenmanagement können nationale Wahlentscheidungen die Interessen einzelner Mitgliedstaaten vollkommen verändern, wie das das Beispiel Polens in der Asyl- und Migrationspolitik aufgezeigt hat. Die neu gewählte PIS-Regierung lehnte den Quotenverteilmechanismus strikt ab, obwohl die Vorgängerregierung noch einer solchen Regelung im Ministerrat zugestimmt hatte. Deshalb könnte in den „nationalistischen bzw. populistischen Tendenzen“ in einzelnen Mitgliedstaaten eine Begrenzung in der Durchsetzung von Leadership gesehen werden, die als „intervenierende Variable“ in den konzeptionellen Ansatz von EU-Leadership mit einzubeziehen wäre.

5.2. Zukünftige Führungskonstellationen

Mit dem Dissertationsprojekt konnte aufgezeigt werden, dass vor allem in Krisensituationen die bewährten Abläufe und engen Regierungskontakte im deutsch-französischen Tandem für die Kompromissbildung in der EU unerlässlich sind. Diese Strukturen wurden durch den Vertrag von Aachen vom 22. Januar 2019 zwischen Deutschland und Frankreich nochmals intensiviert und vertieft. Die intergouvernementalen Entscheidungskanäle werden deshalb in den künftigen EU-Leadership-Strukturen weiterhin zentraler Ort der Kompromissfindung sein.

Deutschland und Frankreich bilden auch in der erweiterten Europäischen Union „gemeinsam eine kritische Masse“ mit 30 Prozent der Bevölkerung und fast der Hälfte des Bruttoinlandsproduktes der Eurozone und stellen damit den „unverzichtbaren Kristallisationskern“ der EU dar.⁸⁰⁷ Infolge der EU-Osterweiterung variiert die Führungsleistung des deutsch-französischen Tandems allerdings politikfeldspezifisch und ist insgesamt durch unterschiedliche Präferenz- und Konfliktlinien stärker begrenzt, als es in der EU-12 oder EU-15 der Fall war.

Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von europäischem Leadership ist die Akzeptanz der „Follower“. Dafür braucht das Tandem in der erweiterten Union

⁸⁰⁷ Vgl. *Thierry Chopin*, a.a.O. (Fn. 593), S. 24 – 26.

„Ergänzungen mit kleinen Gruppen“, aber vor allem auch ein strategisches außenpolitisches Ziel, die Interessen von einer „möglichst großen Zahl von Mitgliedstaaten selbst mit zu vertreten, damit nicht alle am ‚Verhandlungstisch‘ sitzen müssen“.⁸⁰⁸ Die Verhandlungen zum Corona-Wiederaufbaufonds haben dazu erfolgreich bewiesen, wie das Tandem auch neben der Zusammenarbeit innerhalb von Kooperationsformaten über jeweilige verstärkte bilaterale Beziehungen von Deutschland mit den Niederlanden sowie Frankreich und Italien seine Repräsentationsfunktion stärken kann. Der im November 2021 geschlossene Freundschaftsvertrag zwischen Rom und Paris nach dem Vorbild des Élysée-Vertrages ist deshalb auch als wichtiger Fortschritt für ein gestärktes Tandem in der EU-27 zu bewerten.

Gleichzeitig ist durch den Austritt Großbritanniens aus der EU erstmals ein Desintegrationsschritt im europäischen Projekt erfolgt. Da durch den Brexit ein großer Mitgliedstaat und „potenzielles Hindernis für die europäische Integration nicht mehr im Spiel“ ist, mussten die verbleibenden Mitgliedstaaten ihre Rollen in der „Post-Brexit-Union finden, neu formulieren oder konsolidieren“.⁸⁰⁹ Trotz einer veränderten Leadership-Konstellation ist der „relative Einfluss des Tandems in der Post-Brexit-EU“ auf die Politikgestaltung in Brüssel gestiegen.⁸¹⁰ Keines der anderen Mitgliedstaaten verfügt nach dem Brexit am 31. Januar 2020 über so große administrative Strukturen, die in allen Politikfeldern gleichermaßen in der Lage wären, Lösungsstrategien sowohl kurz- als auch langfristig zu erarbeiten. Damit ist die „Bedeutung des deutsch-französischen Bilateralismus nochmals erheblich“ verstärkt worden.⁸¹¹

In den sehr dynamischen Führungskonstellationen der EU nach dem Brexit sind neben den klassischen Präferenzverteilungen (Nord-Süd-Osteuropa) zunehmend like-minded-Interessengruppen (u. a. Frugale 4) entstanden, welche europäischen Leadership vorstrukturieren können, aber auch das Potential von Vetopositionen erhöhen.⁸¹² Einige Mitgliedstaaten, wie die Niederlande und Tschechien, haben mit

⁸⁰⁸ Vgl. Interview DE-10, Zeile 271-276.

⁸⁰⁹ Vgl. Ulrich Krotz / Lucas Schramm, a.a.O. (Fn. 61), S. 3.

⁸¹⁰ Vgl. Ulrich Krotz / Joachim Schild, a.a.O. (Fn. 720), S. 1174.

⁸¹¹ Vgl. Interviews FR-01, Zeile 113-115; PL-02, Zeile 97-99; AT-04, Zeile 126-129.

⁸¹² Vgl. Interview FR-01, Zeile 121-123.

dem Wegfall Großbritanniens einen Partner in finanzpolitischen Fragen verloren.⁸¹³ Daraus ergeben sich auch neue wechselnde Allianzen, die es anderen Mitgliedstaaten neben dem Tandem ermöglichen, Impulse in unterschiedlichen Themenfeldern für die EU-27 zu liefern.⁸¹⁴

EU-Leadership wird künftig wohl in einer Art von „Stufenprozess ablaufen, in dem zunächst das Führungstandem agiert, in zweiter Stufe die minilateralen Gruppen, wie die Frugale 4 oder die Visegrád, und in dritter Stufe mit zunehmender Bedeutung die „flexiblen themenspezifischen Allianzen“.⁸¹⁵ Das Non-Paper von Spanien und den Niederlanden im März 2021 ist ein Beispiel für einen solchen Impuls einer neuen like-minded-Kooperation, in dem mit Bezug auf die Debatte um die strategische Autonomie Europas auf die Wichtigkeit der weiteren Offenheit für die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern hingewiesen wurde.⁸¹⁶

Für das Tandem wird es aber auch in Zukunft darum gehen, den feinen Grad zwischen Exklusivität und Inklusivität gegenüber den europäischen Partnern transparent darzustellen⁸¹⁷ und die Vorschläge „europäisierbar“ anzulegen.⁸¹⁸ Die Fehler der Vergangenheit, wie auf dem Gipfel in Deauville im Jahr 2010, bei dem das Tandem sämtliche Regierungskreise anderer Mitgliedstaaten übergangen hatte, dürfen dabei als Negativbeispiel für Leadership nicht in Vergessenheit geraten.⁸¹⁹ Für die Niederlande war Deauville neben dem „Brexit ein Grund, sich mit der Neuen Hanse und später den Frugalen 4 eigene Interessengruppen aufzubauen, um sich notfalls vermeidbaren deutsch-französischen ‚faits accomplis‘ widersetzen zu können“.⁸²⁰

Der Versuch einer Teilgruppenbildung ist dabei als Führungsstrategie durchaus nachvollziehbar, jedoch kann in einer EU-27 damit auch immer das Risiko verbunden

⁸¹³ Vgl. Interviews CZ-06, Zeile 120-122, NL-18, Zeile 100-103.

⁸¹⁴ Vgl. Interview EU-KOM-15, Zeile 20-28.

⁸¹⁵ Vgl. Interview EXP-16, Zeile 90-93.

⁸¹⁶ Vgl. Spain-Netherlands Non-Paper on strategic autonomy while preserving an open economy am 24. März 2021, in: <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy> (Abruf am 18. Februar 2022).

⁸¹⁷ Vgl. Interview DE-07, Zeile 159-164.

⁸¹⁸ Vgl. Interview EAD-09, Zeile 87-89.

⁸¹⁹ Vgl. Interview NL-18, Zeile 96-99.

⁸²⁰ Vgl. Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, a.a.O. (Fn. 375), S. 4.

sein, dass sich eine inklusive Gruppe herausbildet und die anderen Mitgliedstaaten in „einer zweiten Geschwindigkeit“ abgehängt werden.

Vor allem in den Politikfeldern der Asyl- und Migrationspolitik und in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik wurde deutlich, dass eine verstärkte Koordination mit den osteuropäischen Staaten notwendig ist. Für die Repräsentation der osteuropäischen Position bleibt das europapolitische Potential des Weimarer Dreiecks auch in den dynamischen Führungskonstellationen der EU bestehen, da entsprechende Konfliktlinien nach einem Vertretungsschema (Nord-Süd-Ost) abgebildet werden könnten. Das Tandem hätte damit die Möglichkeit, EU-Mitgliedstaaten mit „mittlerem diplomatischen Einfluss in Mittel- und Osteuropa in ihre Entscheidungsprozesse einzubeziehen“.⁸²¹ Allerdings ist die begrenzte Führungsfähigkeit des trilateralen Formats immer wieder deutlich geworden, da es bis heute zu keiner „nennenswerten Initiative, geschweige denn zu einem europapolitisch wirksamen Impuls“ gekommen ist. Damit hat es das Dreieck eindeutig verpasst, „Kompromisse im Interesse aller EU-Mitglieder“ für die starken Konflikte in den großen Handlungsfeldern europäischer Politik zu finden.⁸²² Anfang Februar 2022 ist das Weimarer Dreieck auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs nach elf Jahren reaktiviert worden, um einen diplomatischen Beitrag zur Krisenlösung in der Ukraine zu leisten. Es bleibt abzuwarten, ob das trilaterale Format damit künftig stärker eine europapolitische Funktion einnehmen wird.

Der stärkere Repräsentant osteuropäischer Interessen im europäischen Krisenmanagement war in den vergangenen Jahren eindeutig die Visegrád-Gruppe. Damit die vier osteuropäischen Staaten ihrerseits nicht zu einem exklusiven Format werden, braucht es eine ständige Koordinierung mit den europäischen Partnern. Die regionalen minilateralen Formate können durchaus einen Mehrwert für EU-Leadership darstellen, wenn sie „Debatten vorstrukturieren, die sonst im EU-27-Kreis geführt werden müssten“.⁸²³ Die Visegrád-Gruppe hat dabei in den vergangenen Jahren erkannt, dass die „Durchsetzungsfähigkeit eigener Positionen auf EU-Ebene durch Koordinierung, ähnlich wie im Tandem, höher ist“, und hat es geschafft, in

⁸²¹ Vgl. *Isabelle Maras*, a.a.O. (Fn. 505), S. 17.

⁸²² Vgl. *Martin Koopmann*, a.a.O. (Fn. 324), S. 1 – 2.

⁸²³ Vgl. Interview DE-10, Zeile 286-289.

bestimmten Themenfeldern in Brüssel mit einer Stimme aufzutreten. Polen hat in der V 4 in den vergangenen Krisenjahren deutlich stärkere Ambitionen als im Weimarer Dreieck aufgezeigt.⁸²⁴ Zudem existieren bereits Gesprächskanäle über die sog. V 4-Plus Gruppe (Tandem+Visegrád), welche zum Interessenabgleich kontinuierlich genutzt und intensiviert werden sollten.⁸²⁵ Allerdings sollte die V 4-Gruppe dann auch arbeitsfähige und konstruktive Vorschläge einbringen und nicht zur reinen Verhinderung eine Art „negativen Leadership“ ausüben.⁸²⁶ In dieser Form wird die Visegrád-Kooperation auch künftig ein wichtiges Format zur Bündelung osteuropäischer Interessen sein.

Die Ukraine-Krise hat die strukturellen Defizite im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bereits seit 2014 offenbart, in der die EU von Russland nicht als Verhandlungspartner ernst genommen wurde und nicht in der Lage war, mit eigenen Kapazitäten eine Beobachtermission selbst durchzuführen. Für eine langfristige Reformierung der europäischen Strukturen sind deshalb weitreichende Lösungsansätze notwendig, auch um den seit Jahren andauernden Modus der „Poly-Krise“ zu verlassen. Deshalb sind visionäre smart-Leadership-Angebote, wie sie der französische Präsident Emmanuel Macron im Jahr 2017 vorgelegt hat, überaus wichtig, um die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern und in Zukunft in Krisensituationen schneller handeln zu können. Als ein Resultat aus den Vorschlägen von Macron ist auch die Konferenz zur Zukunft Europas zu sehen, die zum einen mit interinstitutionellen Verhandlungen und darüber hinaus mit Bürgerkonsultationen im April 2021 begonnen hatte. Die Konferenz ging dann nach einem längeren Prozess am 9. Mai 2022 mit 49 Reformvorschlägen zu neun Themenbereichen zu Ende. Wenn die Zukunftskonferenz jedoch als Produkt der „Brüssel Bubble“⁸²⁷ einen nachhaltigen Erfolg erzielen will, ist „eine vergleichbare europapolitische Initiative aus Berlin und Paris ebenso notwendig, wie die Einbindung weiterer Staatengruppen“.⁸²⁸ Auch für die langfristige Reformierung der EU braucht es eine breite Unterstützung des Prozesses unter den EU-Mitgliedstaaten, denn für eine Änderung der EU-Verträge

⁸²⁴ Vgl. Interviews PL-08, Zeile 221-224; AT-04, Zeile 95-106; HU-11, Zeile 147-152.

⁸²⁵ Vgl. Interviews PL-02, Zeile 106-110; CZ-06, Zeile 123-126; DE-07, Zeile 176-180.

⁸²⁶ Vgl. Interviews FR-03, Zeile 81-87; DE-10, Zeile 289-293; SP-13, Zeile 89-91.

⁸²⁷ Vgl. Interviews PL-08, EAD-09, Zeile 118-121; Zeile 235-238; EXP-16, Zeile 100-102; HU-11, Zeile 80-83.

⁸²⁸ Vgl. Nicolai von Ondarza / Minna Ålander, Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: SWP-Aktuell (2021), H. 20, S. 8.

müssen diese einstimmig beschlossen und von einigen Mitgliedstaaten noch ratifiziert werden.

Ein „Tandem+X“ scheint ein geeignetes Leadership-Modell für die veränderten Führungsstrukturen der EU-27 zu sein, mit dem Europa nachhaltig mit breiterer Akzeptanz vorangebracht werden kann.⁸²⁹ Besonders schwierig wird die Durchsetzung von Führung immer dann, wenn die Präferenzverteilung innerhalb der EU sehr heterogen ist und sich eine größere Gruppe von Vetospielern bildet, welche die Abstimmung im Europäischen Rat bzw. im Ministerrat zu blockieren droht. Entscheidend ist dann die Frage nach der Kapazität der beiden Länder, einen anschlussfähigen programmatischen Diskurs für ihre Politikvorschläge zu finden. Deshalb sollte die Anschlussfähigkeit der Vorschläge des Tandems noch stärker im Vorfeld bei den „Followern“ geprüft werden, um die Reaktion zu antizipieren und eigene Politikansätze anzupassen.

Trotz der dynamischen Leadership-Strukturen ist europapolitische Führungsleistung „nach wie vor am ehesten von Frankreich und Deutschland zu erwarten, da alternative Akteure, die diese Rolle übernehmen könnten oder wollten, kaum erkennbar sind“.⁸³⁰ Nach den französischen Präsidentschaftswahlen Mitte Juni 2022 ist von einem erneuten Führungsangebot aus Paris auszugehen, was die deutsche Bundesregierung diesmal proaktiver zur Reformierung der EU aufgreifen sollte.

Mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine am 24. Februar 2022 wurde die gesamte europäische Sicherheitsarchitektur seit dem Zweiten Weltkrieg in Frage gestellt. Damit wird die Nachfrage nach einem kollektiven europäischen Leadership steigen, der die unterschiedlichen Präferenz- und Konfliktlinien innerhalb der Mitgliedstaaten abbildet. Die Visegrád-Gruppe ist dabei bislang als Repräsentant für osteuropäische Interessen ausgefallen, da die Positionen innerhalb der Gruppe durch die ungarische Vetoposition bei den EU-Russland-Sanktionen stark divergieren.

Die neue Bedrohungslage und die damit verbundenen enormen Herausforderungen für das europäischen Projekt haben die Bedeutung eines funktionierenden deutsch-französischen Tandems nochmals verdeutlicht. Denn für eine Neuordnung der

⁸²⁹ Vgl. Interviews DE-07, Zeile 200-202; SP-13, Zeile 85-88, PL-08, Zeile 23-27.

⁸³⁰ Vgl. *Joachim Schild*, a.a.O. (Fn.760), S. 227.

europäischen Sicherheitsarchitektur wird eine erweiterte und kollektive Projektführerschaft des deutsch-französischen Tandems vor allem mit den osteuropäischen Staaten in neuen und alten Allianzen benötigt.

Eine effektive politische Führung innerhalb der EU-27 wird schließlich darüber entscheiden, ob die Europäische Union sich weiterhin als Garant für Frieden und Demokratie in einer neuen globalen Weltordnung gegenüber autokratischen Systemen nach außen hin behaupten kann.

6. Literaturverzeichnis

- Lisbeth Aggestam / Markus Johansson*, The Leadership Paradox in EU Foreign Policy, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55. Jg. (2017), H. 6, S. 1203 – 1220.
- Veronica Anghel*, Together or Apart? The European Union's East–West Divide, in: *Survival*, 62. Jg. (2020), H. 3, S. 179 – 202, S. 193.
- Bruce J. Avolio / Fred O. Walumbwa / Todd J. Weber*, Leadership: current theories, research, and future directions, in: *Annual review of psychology*, 60. Jg. (2009), S. 421 – 449, S. 434.
- Martin Baldwin-Edwards / Brad K. Blitz / Heaven Crawley*, The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis', in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45. Jg. (2019), H. 12, S. 2139 – 2155, S. 2149.
- Derek Beach*, The Fiscal Compact, Euro-reforms and the challenge for the Euro-outs, in: *Danish foreign policy yearbook*, Copenhagen 2013, S. 117.
- Maria Behrens*, Qualitative Methoden, in: *Carlo Masala* (Hrsg.), *Handbuch der internationalen Politik*, Wiesbaden 2010, S. 246, 247.
- Arthur Benz*, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Renate Mayntz / Wolfgang Streeck* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden; Festschrift für Fritz W. Scharpf*, Frankfurt am Main 2003, S. 210.
- Christopher Bickerton / Dermot Hodson / Uwe Puetter*, Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53. Jg. (2015), H. 4, S. 731 – 736.
- Dieter Bingen*, 25 Jahre deutsch-polnische Partnerschaft. Politische Freundschaft auf Bewährung, in: *Polen-Analysen* (2016), H. 180, S. 7 – 8.
- Michelle C. Bligh*, Leadership and Trust, in: *Joan Marques / Satinder Dhiman* (Hrsg.), *Leadership Today*, Cham 2017, S. 21 – 42, S. 33.
- Jean Blondel*, Political leadership. Towards a general analysis, London 1987, S. 83.
- Jean Blondel / Jean-Louis Thiébault*, Political leadership, parties and citizens. The personalisation of leadership, London 2010, S. 5.
- Alexander Bogner / Beate Littig / Wolfgang Menz* (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden 2002, S. 37.
- Katrin Böttger*, Die EU-Russland-Beziehungen: Rückblick und Ausblick im Zeichen der Ukraine-Krise, in: *integration*, 38. Jg. (2015), H. 3, S. 204 – 213.
- Birgit Bujard / Wolfgang Wessels*, Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rats, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 14. Jg. (2021), H. 1, S. 13 – 24.
- Simon Bulmer*, Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?, in: *integration*, 42. Jg. (2019), H. 1, S. 3 – 20.
- Simon Bulmer / William E. Paterson*, Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der europäischen Währungs- und Migrationskrisen, in: *Jahrbuch der europäischen Integration* (2016), S. 46.

- Simon Bulmer / William E. Paterson*, Germany and the Crisis: Asset or Liability, in: *Desmond Dinan / Neill Nugent / William E. Paterson* (Hrsg.), *The European Union in crisis*, London 2017, S. 212 – 232.
- Simon Bulmer / William E. Paterson*, Germany and the European Union. Europe's reluctant hegemon?, Oxford, London 2019, S. 173.
- Tobias Bunde*, Germany and the United States: Partners in Leadership on European Security?, in: *Niklas Helwig* (Hrsg.), *Europe's New Political Engine. Germany's role in the E U's foreign and security policy 2016*, S. 183.
- Simone Bunse / Paul Magnette / Kalypto Nicolaidis*, Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention, in: *Derek Beach / Colette Mazzucelli* (Hrsg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, London 2006, S. 134 – 157.
- Piotr Buras*, The Polish-German split: A storm in a teacup?, in: *Dialog - Deutsch-polnisches Magazin*, 26. Jg. (2014), Nr. 110, S. 7.
- Piotr Buras*, Ein Lob auf den Weimarer Minimalismus, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), S. 22 – 25.
- Karl-Josef Burkard*, Europäische Integration. Strukturen, Prozesse, Probleme und Perspektiven der EU, Wiesbaden 2021, S. 49 – 50, S. 54, S. 57.
- James MacGregor Burns*, Wellsprings of Political Leadership, in: *The American Political Science Review*, 71. Jg. (1978), H. 1, S. 273.
- David Cadier / Elsa Tulmets*, French Policies toward Central Eastern Europe. Not a Foreign Policy but a Real Presence, in: *DGAP Analyse* (2014), H. 11, S. 9 – 10.
- Christian Calliess* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, Tübingen 2013, S. 5 – 24.
- Thierry Chopin*, Après le Brexit : Vers une « Europe à trois vitesses » ?, in: *Cités*, 71. Jg. (2017), H. 3, S. 13.
- Alistair Cole*, Franco-German relations, Harlow, Munich 2001, S. 22.
- Alistair Cole*, Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation, in: *Jack Ernest Shalom Hayward* (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 147–166.
- Nathaniel Copsey / Karolina Pomorska*, The Influence of Newer Member States in the European Union: The Case of Poland and the Eastern Partnership, in: *Europe-Asia Studies*, 66. Jg. (2014), H. 3, S. 421 – 443.
- Eugénia da Conceição-Heldt*, Why the European Commission is not the “unexpected winner” of the Euro Crisis: A Comment on Bauer and Becker, in: *Journal of European Integration*, 38. Jg. (2016), H. 1, S. 95 – 100.
- Christophe Degryse*, Die neue wirtschaftspolitische Governance der EU, in: *Working Paper - European Trade union Institute* (2014), S. 1 – 94.
- Jochen Dehling*, Veto-Spieler im Policy-Raum. Die Bedeutung der Richtung und Reichweite von Policy-Change, in: *Florian Blank* (Hrsg.), *Vetospieler in der Policy-Forschung*, Wiesbaden 2012, S. 154.
- V. Della Sala*, Leaders and followers: Leadership amongst member states in a differentiated Europe, in: *Erik Jones / Anand Menon / Stephen Weatherill* (Hrsg.), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford 2012, S. 306 – 317.

- Claire Demesmay*, Hat der deutsch-französische Bilateralismus Zukunft?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 63. Jg. (2013), H. 1 – 3, S. 38.
- Claire Demesmay / Barbara Kunz*, Macrons Außenpolitik, in: *Internationale Politik*, 75. Jg. (2020), H. 2, S. 88 – 93.
- Sandra Destradi*, Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership, Mannheim 2010, S. 913 – 920.
- Philippe Doliger*, Le triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne (2014), H. 3, S. 12.
- Sebastian Dullien / Thomas Theobald / Silke Tober / Andrew Watt*, Why Current EU Proposals for Corona-Related Financial Aid Cannot Replace Coronabonds, in: *Inter economics*, 55. Jg. (2020), H. 3, S. 152 – 155.
- Kenneth Dyson*, The Franco-German relationship and economic and monetary union: Using Europe to 'Bind Leviathan', in: *West European Politics*, 22. Jg. (1999), H. 1, S. 25 – 44.
- Burkhard Eberlein / Claudio M. Radaelli*, Mechanisms of conflict management in EU regulatory policy, in: *Public Administration*, 88. Jg. (2010), H. 3, S. 782 – 799.
- Lewis J. Edinger*, Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership, in: *Review of Politics*, 52. Jg. (1990), H. 4, S. 509 – 523.
- Robert Elgie*, Studying Political Leadership. Foundations and Contending Accounts, Basingstoke 2016, S. 6.
- Tobias Etzold / Christian Opitz*, Nordeuropa nach dem Brexit-Votum: die fünf nordischen Länder stellen ihre Beziehungen zur EU auf den Prüfstand, Berlin 2016, S. 1 – 3.
- Bardo Fassbender*, Der deutsch-französische Élysée-Vertrag von 1963. Idee und Zukunft eines bilateralen Freundschaftsvertrages im Rahmen der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (DÖV)*, 66. Jg. (2013), H. 4, S. 125.
- Daniel Fiott*, Der Weg zu einem souveränen Europa, in: *Internationale Politik*, 74. Jg. (2022), H. 1, S. 1 – 2.
- Liana Fix*, Leadership in the Ukraine conflict: A German moment, in: *Niklas Helwig* (Hrsg.), *Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy* 2016, S. 112.
- Joyce K. Fletcher / Katrin Käufer*, Shared Leadership: Paradox and Possibility, in: *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320 United States 2003, S. 21 – 47.
- Mark T. Fliegauf / Andreas Kießling / Leonard Novy*, Leader und Follower – Grundzüge eines inter-personalen Ansatzes zur Analyse, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18. Jg. (2008), H. 4, S. 399 – 421.
- Ryszarda Formuszewicz*, Im Westen was Neues? Der deutsch-französische Vertrag von Aachen aus polnischer Perspektive, in: *Frankreich Jahrbuch 2019*, Wiesbaden 2020, S. 59 – 68.
- Christian Freudlsperger / Markus Jachtenfuchs*, Wendepunkt Corona-Krise? Deutsche Präferenzen zur europäischen Integration staatlicher Kerngewalten seit Maastricht, in: *integration*, 44. Jg. (2021), H. 2, S. 81 – 96.

- Norman Frohlich / Joe A. Oppenheimer / Oran R. Young*, Political leadership and collective goods, Princeton, New Jersey 1971, S. 7.
- Aleksander Fuksiewicz / Agnieszka Łada*, Wann sind zwei plus zwei nicht vier? Die Visegrád-Gruppe und die Zukunft Europas, in: *Polen-Analysen* (2017), H. 203, S. 2 – 7.
- Alexander L. George / Andrew Bennett*, Case studies and theory development in the social sciences, Cambridge 2007, S. 222.
- Jérôme Germain*, Les propositions du président Macron relatives à l'Union économique et monétaire, in: *Dietmar Hüser / Hans-Christian Herrmann* (Hrsg.), *Macrons neues Frankreich / La nouvelle France de Macron* 2020, S. 231 – 242.
- Carine Germond*, Franco-German Dynamic Duos: Giscard-Schmidt and Mitterrand-Kohl 2012, S. 11.
- Robert Gilpin*, War and change in world politics, Cambridge 1981, S. 186 – 211.
- Jochen Gläser / Grit Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden 2010, S. 35, S. 40 – 41, S. 81 – 82, S. 89, S. 91 – 93, S. 98, S. 105, S. 197 – 198.
- Mélanie Gonzalez*, Mission commune à Kiev. Les nouveaux défis du Triangle de Weimar, in: *Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog* (2015), H. 3, S. 11 – 12.
- Anna Grzymala-Busse*, An East-West Split in the EU?, in: *Current History*, 115. Jg. (2016), H. 779, S. 92 – 94.
- Ulrike Guérot*, Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52. Jg. (2015), S. 18 – 21.
- Werner Güth / M. Vittoria Levati / Matthias Sutter / Eline van der Heijden*, Leading by example with and without exclusion power in voluntary contribution experiments, in: *Journal of Public Economics*, 91. Jg. (2007), H. 5 - 6, S. 1023 – 1042.
- Ernst B. Haas*, The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950 - 1957, London 1958, S. 1 – 552.
- Björn Hacker / Cédric M. Koch*, The divided Eurozone : Mapping conflicting interests on the reform of the Monetary Union, in: *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung*, Berlin 2016, S. 1 – 52.
- Erwin Hargrove*, Two conceptions of institutional leadership', in: *Bryan D. Jones* (Hrsg.), *Leadership and politics. New perspectives in political science*, Lawrence 1989, S. 57.
- Sebastian Harnisch / Klaus Brummer / Kai Oppermann* (Hrsg.), Außenpolitik und internationale Ordnung. Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2015, S. 13 – 14.
- Sebastian Harnisch / Joachim Schild* (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 56 – 92.
- Paul 't Hart*, Understanding Public Leadership, Oxford 2014, S. 62 – 67.
- Jürgen Hartmann*, Internationale Beziehungen, Wiesbaden 2010, S. 62 – 63.

- Hanna-Lisa Hauge / Wolfgang Wessels*, Wer regiert? Der Europäische Rat und die Europäische Kommission in der institutionellen Architektur der EU, in: GWP (2014), S. 37 – 50.
- Dominik Héjj*, Europaskeptisch und pragmatisch: Ungarns Sonderweg in der Visegrád-Gruppe, in: Deutsch-polnisches magazin (2021), H. 3, S. 87.
- Ludger Helms*, „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg. (2000), H. 3, S. 411 – 434.
- Ludger Helms*, Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland 2005, S. 25.
- Ludger Helms*, Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: Zeitschrift für Politik, 56. Jg. (2009), H. 4, S. 375 – 396.
- Ludger Helms*, Politische Führung und Institutionen, oder: Was leistet eine institutionalistische Leadership-Forschung?, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 8. Jg. (2014), H. 1, S. 57 – 78.
- Ludger Helms*, introduction: leadership questions in transnational european governance, in: European Political Science, 16. Jg. (2017), H. 1, S. 1 – 13.
- Bodo Herzog*, Corona-Bonds und EU-Verschuldung: Zukunftsvision oder Europäische Naivität?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 69. Jg. (2020), H. 2, S. 148 – 165.
- Jérôme Heurtaux / Elsa Tulmets / Paweł Zerka*, The third side of the Weimar Triangle. Franco-Polish relations in the trilateral context, Genshagen 2020, S. 1 – 2.
- Richard Hilmer*, Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit. Eine repräsentative Acht-Länder-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin August 2017, S. 22.
- Peter Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: die "Inseln der Solidarität" unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europarecht, 51. Jg. (2016), H. 4, S. 373 – 404.
- Simon Hix / Bjørn Høyland*, The political system of the European Union, Basingstoke, Hampshire 2011, S. 46.
- Liesbet Hooghe / Gary Marks*, A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science, 39. Jg. (2009), H. 1, S. 1 – 23.
- David Howarth / Joachim Schild*, Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: Journal of European Integration, 43. Jg. (2021), H. 2, S. 209 – 226.
- Martin Große Hüttmann*, Der Brexit-Prozess: ein „wicked problem“ für die Europäische Union und die Integrationsforschung, in: integration, 44. Jg. (2021), H. 2, S. 132 – 149.
- Falk Illing*, Deutschland in der Finanzkrise, Wiesbaden 2013, S. 78 – 79.
- Tuomas Iso-Markku / Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*, Towards German leadership? Germany's Evolving Role and the EU's Common Security and Defence Policy, in: German Politics, 29. Jg. (2020), H. 1, S. 59 – 78.

- Andreas Jacobs*, Realismus, in: *Siegfried Schieder / Manuela Spindler* (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen* 2010, S. 39 – 65.
- Eckhard Jesse*, Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: *Zeitschrift für Politik: ZfP: Organ der Hochschule für Politik München*, 56. Jg. (2009), H. 4, S. 375 – 397.
- Erik Jones*, Merkel's Folly, in: *Survival*, 52. Jg. (2010), H. 3, S. 21 – 38.
- David Judge*, The European Parliament: Leadership and Followership, in: *Jack Ernest Shalom Hayward* (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 245 – 268.
- Robert Kaiser*, Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden 2014a, S. 32, S. 35, S. 46 – 47, S. 106, S. 118.
- Robert Kaiser*, Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden 2021b, S. 8 – 9, S. 108 – 109.
- John Kane / Haig Patapan*, The democratic leader. How democracy defines, empowers, and limits its leaders, Oxford 2012, S. 171.
- Pascal Kauffmann*, Deutschland, Frankreich und die Europäische Währungsunion, in: *Martin Koopmann* (Hrsg.), *Neue Wege in ein neues Europa. Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des kalten Krieges*, Baden-Baden 2013, S. 66.
- Ronja Kempin*, Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 2005, S. 6.
- Ronja Kempin*, Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, in: *SWP-Studie*, Berlin (2021), S. 22.
- Charles P. Kindleberger*, Dominance and leadership in the international economy. Exploitation, public goods, and free rides, in: *International studies quarterly: the journal of the International Studies Association*, 25. Jg. (1981), H. 2, S. 242 – 254.
- Charles P. Kindleberger*, Hierarchy versus inertial cooperation, in: *International Organization*, 40. Jg. (1986), H. 4, S. 841 – 847.
- Charles Poor Kindleberger*, Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939, in: *ders.*, *Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert*, München 1973, S. 304.
- Julia Klein / Julian Plottka / Amelie Tittel*, Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration*, 41. Jg. (2018), H. 2, S. 141 – 168.
- Gerald Knaus*, Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl, München 2020, S. 163, S. 182 – 188.
- Wilhelm Knelangen*, Euroskepsis? Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg. (2012), H. 4, S. 32.
- Michèle Knodt / Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*, Politische Führung in der Lissabonner EU, in: *GWP* (2010), S. 487 – 498.
- Martin Koopmann*, Moteur malgré tout. Les relations franco-allemandes et l'Union élargie, S.I. 2004, S. 13 – 14.
- Martin Koopmann*, Europa braucht Weimar. Perspektiven des Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten, Genshagen 2016, S. 17.

- Martin Koopmann*, Vertrauen herstellen, Vielfalt moderieren, Verantwortung übernehmen. Neue Ziele für das Weimarer Dreieck, Genshagen 2021, S. 1 – 2.
- Michal Kořan / Bartosz Wiśniewski / Tomáš Strážay*, Das Trimarium-Format ist im Interesse der EU! Zur Drei-Meere-Initiative der EU-Staaten Mittel- und Osteuropas, in: *Raimund Krämer* (Hrsg.), Außenpolitik im Zeichen der Raute, Potsdam 2017, S. 4 – 7.
- Ulrich Krotz*, Embedded Bilateralism. Die deutsch-französischen Sonderbeziehungen in Europa, in: *Sebastian Harnisch / Klaus Brummer / Kai Oppermann* (Hrsg.), Außenpolitik und internationale Ordnung. Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2015, S. 291 – 292.
- Ulrich Krotz / Richard Maher*, Europe's crises and the EU's 'big three', in: *West European Politics*, 39. Jg. (2016), H. 5, S. 1053 – 1072.
- Ulrich Krotz / Joachim Schild*, Shaping Europe. France, Germany, and embedded bilateralism from the Elysée Treaty to twenty-first century politics, Oxford 2013, S. 11 – 12.
- Ulrich Krotz / Joachim Schild*, Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union, in: *Journal of European Public Policy*, 25. Jg. (2018), H. 8, S. 1174 – 1193.
- Ulrich Krotz / Lucas Schramm*, Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* (2021), S. 1 – 19.
- Adam Krzeminski*, Silberhochzeit: Wie weiter mit der deutsch-französisch-polnischen Zusammenarbeit?, in: *Deutsch-polnisches magazin* (2016), H. 117.
- Hans Kundnani*, The paradox of German power, London 2014, S. 43.
- Hans Kundnani*, Ein deutsches Europa – oder chaotisches?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52. Jg. (2015), S. 13.
- Agnieszka Łada*, Poland in Europe – regional leader or outlier? Poland's European policy in view of the changes on the continent (2017), S. 13.
- Agnieszka Łada / Andreas Martin Speiser*, Geliebt, gehasst, bewundert – die deutsche Rolle in der Welt aus der Perspektive Polens, in: *Martin Koopmann / Barbara Kunz* (Hrsg.), Deutschland 25 Jahre nach der Einheit 2016, S. 57 – 74.
- Kai-Olaf Lang*, Eine neue Visegrád-Gruppe? Perspektiven der ostmitteleuropäischen Kooperation in der größeren EU, Berlin 2004, S. 4.
- Kai-Olaf Lang*, Gute Dienste und begrenzte Kooperation. Das Weimarer Dreieck im Zeichen europäischer Großkrisen, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), H. 110, S. 26 – 27.
- Kai-Olaf Lang*, Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik, Bd. 84/2015 (2015), S. 79.
- Kai-Olaf Lang*, Differenzieren und Kooperieren. Die Visegrád-Staaten bleiben für die deutsche Europapolitik trotz Differenzen relevant, Berlin 2017, S. 1.
- Kai-Olaf Lang*, Den Osten rekonstruieren, den Westen konsolidieren. Polens strategische Rolle im internationalen Umfeld, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ), 68. Jg. (2018), H. 10-11, S. 42.

- Kai-Olaf Lang*, Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen. Die Beziehungen zu Warschau sollten realpolitisch gedacht und verfolgt werden, in: SWP-Aktuell (2018), H. 12, S. 1.
- Kai-Olaf Lang*, Visegrád und die Pandemie: Zwischenbilanz und europapolitische Folgen, in: SWP-Aktuell (2020), H. 61, S. 3.
- Kai-Olaf Lang*, Die Drei-Meere-Initiative: wirtschaftliche Zusammenarbeit in geostrategischem Kontext 2021, S. 1 – 2.
- Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza*, Minilateralismen in der EU: Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie, in: SWP-Aktuell (2018), H.7, S. 1 – 8.
- Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza*, Neue Freunde in der Not: die Corona-Pandemie verschiebt das Gruppengefüge in der EU, in: SWP-Aktuell (2020), H. 39, S. 2 – 3.
- Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer*, Das Weimarer Dreieck jetzt stärken und nutzen. Europapolitische Funktionen der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit, in: SWP-Aktuell (2011), H. 31, S. 1 – 3.
- Sandra Lavenex*, EU external governance in 'wider Europe', in: Journal of European Public Policy, 11. Jg. (2004), H. 4, S. 680 – 700.
- David A. Lax / James K. Sebenius*, The manager as negotiator. Bargaining for cooperation and competitive gain, New York 1986, S. 218 – 220, S. 228 – 230.
- Julian Lehmann*, Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die „EU-Flüchtlingskrise“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ), 52. Jg. (2015), H. 7, S. 7, S. 11.
- Christian Lequesne / Joachim Schild*, La relation franco-allemande et la relance de l'Union européenne, in: Allemagne d'aujourd'hui, 226. Jg. (2018), H. 4, S. 33 – 35, S. 41 – 46.
- Werner Link*, Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung. Das europäische System und Deutschland, in: Merkur, 66. Jg. (2012), S. 1026 – 1027.
- Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza*, Eine europäische "Special Relationship". Leitlinien, Interessen und Spielräume der EU-27 in den Brexit-Verhandlungen, in: SWP-Aktuell (2016), H. 74, S. 6 – 7.
- Eckhard Lübkemeier*, Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, in: SWP-Aktuell (2007), H.26, S. 1 – 26.
- Eckhard Lübkemeier*, Europas Banalitäten des Guten, in: SWP-Studie (2019), Nr. 6, S. 14 – 15, S. 81 – 82.
- Eckhard Lübkemeier*, Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit: zwei Seiten einer EU-Medaille, in: SWP-Aktuell (2021), H.49, S. 1 – 2.
- Emmanuel Macron*, Révolution, Paris 2016, S. 1 – 234.
- Claudia Major / Nicolai von Ondarza / Stiftung Wissenschaft Und Politik*, Die EU und Global Britain: so nah, so fern, in: SWP-Aktuell (2021), H. 35 S. 5.
- Ian Manners*, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: JCMS: Journal of Common Market Studies, 40. Jg. (2002), H. 2, S. 235 – 258.
- Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf*, Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995, S. 39 – 72.
- Isabelle Maras*, Deutschland, Frankreich, Polen: Potenziale nutzen, um die Symbolkraft zu überwinden, in: DGAP-Analysen (2015), H. 6, S. 15 – 17.

- Reiner Marcowitz*, Am Scheideweg ? Die deutsch-französischen Beziehungen seit der Wiedervereinigung., in: *Corine Defrance / Ulrich Pfeil* (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn 2021, S. 71, S. 78 – 79.
- Joseph Masciulli / Mikhail A. Molchanov / W. Andy Knight* (Hrsg.), The Ashgate research companion to political leadership, London, New York 2016, S. 7.
- Francis Masson*, Quelles perspectives pour une relance durable du Triangle de Weimar ?, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, 217. Jg. (2016), H. 3, S. 16, S. 18, S. 27.
- Matthias Matthijs*, The Three Faces of German Leadership, in: *Survival*, 58. Jg. (2016), H. 2, S. 135 – 154.
- Matthias Matthijs / Kathleen McNamara*, The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond, in: *Journal of European Integration*, 37. Jg. (2015), H. 2, S. 229 – 245.
- Steffen Mau*, Europäische Solidarität. Erkundung eines schwierigen Geländes, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 58. Jg. (2008), H. 21, S. 9.
- Andreas Maurer*, Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung, Berlin 2004, S. 1.
- Paul Maurice*, Le Triangle de Weimar après son trentième anniversaire : bilan et perspectives, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, N° 239 (2022), H. 1, S. 28 – 38.
- Michael Meuser / Ulrike Nagel*, Vom Nutzen der Expertise, in: *Alexander Bogner / Beate Littig / Wolfgang Menz* (Hrsg.), Das Experteninterview, Wiesbaden 2002, S. 257 – 272.
- Dirk Meyer*, Flüchtlingskrise versus Eurokrise – ein Vergleich der politischen Handhabung, in: *ifo Schnelldienst*, 68. Jg. (2015), S. 18 – 26.
- Jean-Baptiste Meyer*, Le lien entre migration et terrorisme, in: *Hommes & migrations* (2016), H. 1315, S. 49 – 57.
- Jörg Monar*, Justice and Home Affairs, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54. Jg. (2016), S. 134 – 149.
- Andrew Moravcsik*, Preferences and power in the European Community. A liberal inter governmentalist approach, in: *Journal of common market studies*, 31. Jg. (1993), H. 4, S. 473 – 525.
- Henriette Müller*, Political leadership and the European Commission presidency.
- Henriette Müller*, Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership, in: *Journal of European Integration*, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 129 – 142.
- Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, Collaborative leadership in EMU governance: a matter of cognitive proximity, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1117 – 1140.
- Henriette Müller / Femke A. W. J. van Esch*, The contested nature of political leadership in the European Union: conceptual and methodological cross-fertilisation, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1051 – 1071.
- Johannes Müller Gómez / Wulf Reiners / Wolfgang Wessels*, EU-Politik in Krisenzeiten. Krisenmanagement und Integrationsdynamik in der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 67. Jg. (2017), H. 37, S. 11 – 15.
- Herfried Münkler*, Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015, S. 177.

- Dirk Nabers*, Macht, Führung, Identität und Hegemonie, in: *Siegfried Schieder / Manuela Spindler* (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen, Leverkusen 2015, S. 92 – 120.
- Milan Nic*, Prediger in der Wüste. Die "Ent-Orbánisierung" der Visegrád-Gruppe hat begonnen, in: *Internationale Politik*, 72. Jg. (2017), H.2, S. 100.
- Arne Niemann / Natascha Zaun*, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. Jg. (2018), H. 1, S. 3 – 22.
- Joseph S. Nye*, *Soft power. The means to success in world politics*, New York 2004, S. 7.
- Joseph S. Nye*, Power and Leadership, in: *Nitin Nohria* (Hrsg.), *Handbook of leadership theory and practice. An HBS Centennial Colloquium on Advancing Leadership*, Boston, Mass. 2010, S. 305 – 335.
- John S. Odell*, Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle, and Doha, in: *International studies quarterly: the journal of the International Studies Association*, 53. Jg. (2009), H. 2, S. 273 – 300.
- Asli Okyay / Jonathan Zaragoza-Cristiani*, The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey, in: *The International Spectator*, 51. Jg. (2016), H. 4, S. 51 – 66.
- Nicolai von Ondarza / Bettina Rudloff / Pawel Torkaski*, Globale Gesundheitspolitik der EU, in: *SWP-Aktuell* (2020), H.15, S. 1 – 2.
- Nicolai von Ondarza*, Koordinatoren an der Spitze: politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011, S. 7 – 8.
- Nicolai von Ondarza*, Richtungswahl für das politische System der EU: die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union, Berlin 2019, S. 9 – 10.
- Nicolai von Ondarza / Minna Ålander*, Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: *SWP-Aktuell* (2021), H.20, S. 8.
- Christian Opitz / Tobias Etzold*, Auf der Suche nach neuer Relevanz: die Institutionen der nordischen Zusammenarbeit im Reformprozess, Berlin 2018, S. 5.
- Roderick Parkes*, „Der Legitimator“: Welches Deutschland wünscht sich Polen?, in: *Martin Koopmann / Barbara Kunz* (Hrsg.), *Deutschland 25 Jahre nach der Einheit* 2016, S. 27 – 40.
- Ferruccio Pastore / Giulia Henry*, Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime, in: *The International Spectator*, 51. Jg. (2016), H. 1, S. 44 – 57.
- William E. Paterson*, Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect, in: *Jack Ernest Shalom Hayward* (Hrsg.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 101.
- William E. Paterson*, Does Germany Still Have a European Vocation?, in: *German Politics*, 19. Jg. (2010), H. 1, S. 41 – 52.
- Aureliusz Pedziwol*, 30 Jahre Weimarer Dreieck: Ein Format der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit, in: *Dialog: deutsch-polnisches Magazin*, 34. Jg. (2021), H. 137, S. 92 – 95.
- Volker Perthes*, Krisenlandschaften. Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik, in: *SWP-Studie* (2017), H.1, S. 53.

- Ulrich Pfeil*, Zur Bedeutung des Élysée-Vertrags, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 63. Jg. (2013), H. 1-3, S. 3 – 8.
- Nicoletta Pirozzi*, Beyond Coronabonds: A New Constituent for Europe, in: *Istituto Affari Internazionali Commentaries* (2020), S. 1 – 6.
- Frédéric Plasson*, La France et l'Allemagne dans le Triangle de Weimar. Quelles perspectives pour leurs relations avec les nouveaux voisins. à l'est de L'union Européenne?, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, S. 112 – 122.
- Elizabeth Pond / Hans Kundnani*, Germany's Real Role in the Ukraine Crisis. Caught Between East and West, in: *Foreign affairs* (New York, N.Y.), 94. Jg. (2015), H. 2, S. 173 – 177.
- Romano Prodi*, Will man Italien damit alleine lassen? Romano Prodi über Europas Egoismus in der Flüchtlingskrise, in: *Zeitschrift für Internationale Politik*, 2017. Jg. (72), H. 5, S. 18.
- Wulf Reiners / Funda Tekin*, Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), in: *German Politics*, 29. Jg. (2020), H. 1, S. 115 – 130.
- Wolfgang Richter*, Die Ukraine-Krise: die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation, Mannheim 2014, S. 5.
- Yann-Sven Rittelmeyer*, Das französische Dreiecksproblem, in: *WeltTrends*, 23. Jg. (2015), S. 32 – 33.
- Uriel Rosenthal / Michael T. Charles / Paul 't Hart* (Hrsg.), *Coping with crises. The management of disasters, riots and terrorism*, Springfield, Illinois 1989, S. 132.
- Krzysztof Ruchniewicz*, Ein Blick von außen. Polen und die deutsch-französischen Beziehungen, in: *Corine Defrance / Ulrich Pfeil* (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2021, S. 67 – 68.
- Jacques Rupnik*, What is alive and what is dead in the Viségrad project, in: *Visegrád Insight*, 9. Jg. (2016), H. 1, S. 58 – 60.
- Manuela Sánchez Gómez*, Douglas Webber, European disintegration? The Politics of Crisis in the European Union, in: *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* (2020), S. 452 – 454.
- Wayne Sandholtz / John Zysman*, 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics*, 42. Jg. (1989), H. 1, S. 95 – 128.
- Fritz W. Scharpf*, *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colo. 1997, S. 159.
- Siegfried Schieder*, Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik, in: *Sebastian Harnisch / Joachim Schild* (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 56 – 92.
- Siegfried Schieder*, Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone, in: *Leviathan* (2014), S. 363 – 397.
- Siegfried Schieder / Rachel Folz / Simon Musekamp*, The social construction of European solidarity: Germany and France in the EU policy towards the states of Africa, the Caribbean, and the Pacific (ACP) and Central and Eastern European

- Countries (CEEC), in: *Journal of international relations and development (JIRD)*, 14. Jg. (2011), H. 4, S. 469 – 505.
- Joachim Schild*, Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 48. Jg. (2010), H. 5, S. 1367 – 1390.
- Joachim Schild*, Leadership in Hard Times. Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis, in: *German Politics and Society*, 31. Jg. (2013), H. 1, S. 24 – 47.
- Joachim Schild*, Politischer Führungsanspruch auf schwindender Machtbasis: Frankreichs Europapolitik unter Francois Hollande, in: *integration*, 36. Jg. (2013), H. 1, S. 10.
- Joachim Schild*, Ohne Frankreich ist alles nichts. Frankreich als Partner der Zivilmacht Bundesrepublik, in: *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung 2014*, S. 174 – 198.
- Joachim Schild*, Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen, in: *integration*, 40. Jg. (2017), H. 3, S. 177 – 192.
- Joachim Schild*, Emmanuel Macron – europapolitischer Visionär, Revolutionär, Reformer?, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.)*, *Frankreich Jahrbuch 2018*, Wiesbaden 2019, S. 61 – 77.
- Joachim Schild*, Frankreich, Deutschland und die schwierige europäische relance, in: *Dietmar Hüser / Hans-Christian Herrmann (Hrsg.)*, *Macrons neues Frankreich / La nouvelle France de Macron*, Bielefeld 2021, S. 228.
- Joachim Schild*, The myth of German hegemony in the euro area revisited, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1072 – 1094.
- Joachim Schild*, Stockender, aber unverzichtbarer Motor. Deutsch-französische Beziehungen m EU-Rahmen, in: *Corine Defrance / Ulrich Pfeil (Hrsg.)*, *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2021, S. 84 – 85.
- Frank Schimmelfennig*, Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53. Jg. (2012), H. 3, S. 394 – 413.
- Frank Schimmelfennig*, What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 53. Jg. (2015), H. 4, S. 723 – 730.
- Frank Schimmelfennig*, Efficient process tracing: Analyzing the causal mechanisms of European integration, in: *Andrew Bennett / Jeffrey T. Checkel (Hrsg.)*, *Process tracing. From metaphor to analytic tool*, Cambridge 2016, S. 98 – 125.
- Stefanie Schmahl*, Reformoptionen und Zielkonflikte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, in: *integration*, 41. Jg. (2018), H. 4, S. 293 – 300.
- Siegmar Schmidt / Wolf J. Schünemann*, *Europäische Union. Eine Einführung*, Baden-Baden 2013, S. 85.
- Meike Schmidt-Gleim / Claudia Wiesner*, Theorising the EU's Crisis, in: *integration*, 44. Jg. (2021), H. 3, S. 235 – 241.

- Magnus G. Schoeller*, Explaining Political Leadership: Germany's Role in Shaping the Fiscal Compact, in: *Global Policy*, 6. Jg. (2015), H. 3, S. 256 – 265.
- Magnus G. Schoeller*, Providing political leadership? Three case studies on Germany's ambiguous role in the eurozone crisis, in: *Journal of European Public Policy*, 24. Jg. (2017), H. 1, S. 1 – 20.
- Magnus G. Schoeller*, The Rise and Fall of Merkozy: Franco-German Bilateralism as a Negotiation Strategy in Eurozone Crisis Management, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. Jg. (2018), H. 5, S. 1019 – 1035.
- Magnus G. Schoeller*, Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019, S. 37 – 40.
- Magnus G. Schoeller*, Tracing leadership: the ECB's 'whatever it takes' and Germany in the Ukraine crisis, in: *West European Politics*, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1095 – 1116.
- Christoph Schönberger*, Nochmals: Die deutsche Hegemonie, in: *Merkur*, 67. Jg. (2013), S. 27 – 29.
- Lucas Schramm*, Solidarity – from the Heart or by Force? The Failed German Leadership in the Eu's Refugee and Migrant Crisis, in: *SSRN Electronic Journal* (2019), S. 3, S. 10 – 14.
- Daniela Schwarzer*, Economic Governance in der Eurozone, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2012. Jg. (62), H. 4, S. 18.
- Daniela Schwarzer*, Die deutsch-französischen Beziehungen, in: *Adolf Kimmel / Henrik Uterwedde* (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich*, Bonn 2012, S. 357 – 358.
- Daniela Schwarzer*, Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 63. Jg. (2013), 1-3, S. 30 – 31.
- Daniela Schwarzer / Olivier Louis*, La politique économique de l'Union européenne, in: *Claire Demesmay* (Hrsg.), *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Pessac, France 2010, S. 82.
- Christian Schweiger*, Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union, in: *Europe-Asia Studies*, 66. Jg. (2014), H. 3, S. 394 – 420.
- Christian Schweiger*, The EU's unstable leadership constellation: From bipolarity to variable geometry and German part-time hegemony, in *ECPR General Conference-Paper*, Prag 2016, S. 1 – 6.
- Martin Sebaldt / Henrik Gast*, Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2010, S. 15.
- Wolfgang Seibel*, Arduous Learning or New Uncertainties? The Emergence of German Diplomacy in the Ukrainian Crisis, in: *Global Policy*, 6. Jg. (2015), S. 56 – 72.
- Stefan Seidendorf*, Die deutsch-französische Beziehung bewahren, Europa stärken: einige Grundlagen der deutschen Außenpolitik, Ludwigsburg 2015, S. 6 – 9, S. 13.
- Stefan Seidendorf*, Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: *integration*, 42. Jg. (2019), H. 3, S. 187 – 204.
- Gavri'el Shefer*, *Innovative leaders in international politics*, Albany, NY 1993, S. 24.
- Hans-Werner Sinn*, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, Berlin 2010, S. 346.

- Ben Soetendorp*, Foreign policy in the European Union. History, theory & practice, Hoboken 2014, S. 126.
- Ulrich Speck*, 'The West's Response to the Ukraine Conflict: A Transatlantic Success Story', in: Transatlantic Academy Paper 4 (2016), S. 1 – 23.
- Hans Stark*, France-Allemagne: Leçons de la crise irakienne, in: Allemagne aujourd'hui (2003), H. 166, S. 12 – 13.
- Hans Stark*, Le traité d'Aix-la-Chapelle: promesse de convergence pour couple divisé, in: Politique étrangère, 84. Jg. (2019), S. 75 – 86.
- Hans Stark*, Außenpolitik auf Augenhöhe. Macrons EU als Global Player, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 65. Jg. (2020), H. 4, S. 91 – 96.
- Michael Stoiber*, Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: *Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt* (Hrsg.), Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden 2008, S. 35 – 57.
- Marianne Takle*, Is the Migration Crisis a Solidarity Crisis?, in: *Andreas Grimm* (Hrsg.), The crisis of the European Union. Challenges, analyses, solutions, London 2017, S. 126.
- Jonas Tallberg*, Leadership and negotiation in the European Union, Cambridge 2006, S. 86.
- Jonas Tallberg*, The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation, in: International Studies Quarterly, 54. Jg. (2010), H. 1, S. 241 – 265.
- Jan Techau*, Mehr Ambitionen wagen. Was Deutschland wollen darf und können muss, in: Zeitschrift für Internationale Politik, 72. Jg. (2017), S. 25.
- Funda Tekin*, Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, in: *Katrin Böttger / Mathias Jopp* (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Bonn 2017, S. 341 – 356.
- Mario Telò*, ESSAY - Für eine verantwortliche deutsche Hegemonie in Europa, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte / Deutsche Ausgabe, 60. Jg. (2013), H. 9, S. 4 – 9.
- Anja Thomas*, Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU?, in: integration, 41. Jg. (2018), H. 2, S. 128 – 140.
- Helen Thompson*, Germany and the Euro-Zone Crisis: The European Reformation of the German Banking Crisis and the Future of the Euro, in: New Political Economy, 20. Jg. (2015), H. 6, S. 851 – 870.
- Ingeborg Tömmel*, The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?, in: Journal of European Integration, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 175 – 189.
- Ingeborg Tömmel*, Political leadership in times of crisis: the Commission presidency of Jean-Claude Juncker, in: West European Politics, 43. Jg. (2020), H. 5, S. 1141 – 1162.
- Ingeborg Tömmel / Amy Verdun*, Political leadership in the European Union: an introduction, in: Journal of European Integration, 39. Jg. (2017), H. 2, S. 103 – 112.

- Heinrich Triepel*, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 1938, S. 1 – 584.
- George Tsebelis*, Veto players. How political institutions work, New York, Princeton, 2002, S. 1 – 309.
- George Tsebelis / Hyeonho Hahm*, Suspending vetoes: how the euro countries achieved unanimity in the fiscal compact, in: *Journal of European Public Policy*, 21. Jg. (2014), H. 10, S. 1388 – 1411.
- Robert C. Tucker*, Politics as leadership, Columbia 1981, S. 15.
- Jörg Ukrow*, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 22. Jg. (2019), H. 1, S. 3 – 60.
- Arild Underdal*, Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management, in: *I. William Zartman* (Hrsg.), *International multilateral negotiation. Approaches to the management of complexity*, San Francisco 1994, S. 183.
- Henrik Uterwedde*, Unbequeme Partner, ungewisse Zukunft? Deutschland, Frankreich und Europa, in: *Henrik Uterwedde* (Hrsg.), *Frankreich Jahrbuch 2014*, Wiesbaden 2015, S. 113, S. 117.
- Femke A.W.J. van Esch*, The Rising of the Phoenix: Building the European Monetary System on a Meeting of Minds, in: *L'Europe en Formation*, 353 - 354 Jg. (2009), H. 3, S. 133 – 148.
- Winfried Veit*, The Weimar Triangle, the European Leadership Crisis, and the Ukraine Conflict, in: *Peter W. Schulze / Winfried Veit* (Hrsg.), *Ukraine in the crosshairs of geopolitical power play*, Frankfurt, New York 2020, S. 74.
- Amy Verdun*, The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?, in: *Journal of European Public Policy*, 6. Jg. (1999), H. 2, S. 308 – 328.
- Rudolf von Thadden / Jérôme Vaillant*, Prix Adam Mickiewicz 2008 pour la coopération franco-germano-polonaise à W. Bartozewski, in: *Allemagne d'aujourd'hui* (2009), H. 187, S. 40.
- Helen Wallace*, Bilateral, Trilateral and Multilateral Negotiations in the European Community, in: *Roger Morgan / Nicholas Bayne* (Hrsg.), *Partners and rivals in Western Europe. Britain, France and Germany*, Aldershot 1986, S. 156.
- Uta M. Walter / Christopher G. Petr*, A Template for Family-Centered Interagency Collaboration, in: *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 81. Jg. (2000), H. 5, S. 494 – 503.
- Douglas Webber*, Franco-German bilateralism and agricultural politics in the European Union: the neglected level, in: *West European Politics*, 22. Jg. (1999), H. 1, S. 45 – 67.
- Michaela Wiegel*, Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa: eine Herausforderung für Deutschland, Berlin, München, Zürich, Wien 2018, S. 1 – 216.
- Jarrold Wiener*, Hegemonic leadership: Naked emperor or the worship off als Gods?, in: *Journal of International Relations* (1995), H. 2, S. 219 – 243.

- Ernest J. Wilson*, Hard Power, Soft Power, Smart Power, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 616. Jg. (2008), H. 1, S. 110 – 124.
- Oran R. Young*, Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society, in: International Organization, 45. Jg. (1991), H. 3, S. 281 – 308.
- Natascha Zaun*, States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System, in: Journal of Common Market Studies (JCMS), 56. Jg. (2018), H. 1, S. 44 – 62.
- Peter A. Zervakis / Sébastien Gossler*, 40 Jahre Élysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ), 53. Jg. (2003), 3 – 4.
- Antonio Zotti, Germany's Atypical Leadership in the EU Migration System of Governance and its Normative Dimension, in: Michela Ceccorulli / Enrico Fassi / Sonia Lucarelli (Hrsg.), The EU Migration System of Governance. Justice on the Move, Cham 201, S. 225 – 258.

Verzeichnis der Internetquellen

- George Arnett / Alberto Nardelli / Ami Sedghi*, “Every phone call Putin has made to a world leader in 2014”, in: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/sep/09/every-call-putin-has-made-to-a-world-leader-in-2014> (Abruf am 24. Januar 2022).
- BBC, “Migrant crisis 'a German problem' - Hungary's Orban” am 3. September 2015, in: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34136823> (Abruf am 25. Januar 2022).
- Tony Blair / Gerhard Schröder*, Europe – The Third Way / Die neue Mitte. Joint paper 8. Juni 1999, in: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/02828.pdf> (20. März 2021).
- BBC, “Migrant crisis: France Valls warns on refugee numbers” am 25. November 2015, in: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34904931> (Abruf am 26. Januar 2022).
- Businesslive, „France proposes eurozone rescue fund as its coronavirus deaths pass 4,000” am 1. April 2020, in: <https://www.businesslive.co.za/bd/world/europe/2020-04-01-france-proposes-eurozone-rescue-fund-as-its-coronavirus-deaths-pass-4000/> (Abruf am 12. Februar 2022).
- Elisabeth Braw*, “The EU Is Abandoning Italy in Its Hour of Need”, Foreign Policy am 14. März 2020, in: <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/coronavirus-eu-abandoning-italy-chinaaid/> (Abruf am 15. Februar 2022).
- Daniel Brössler*, Polen geht auf Konfrontationskurs mit Frankreich, in SZ-Online vom 27. August 2017,

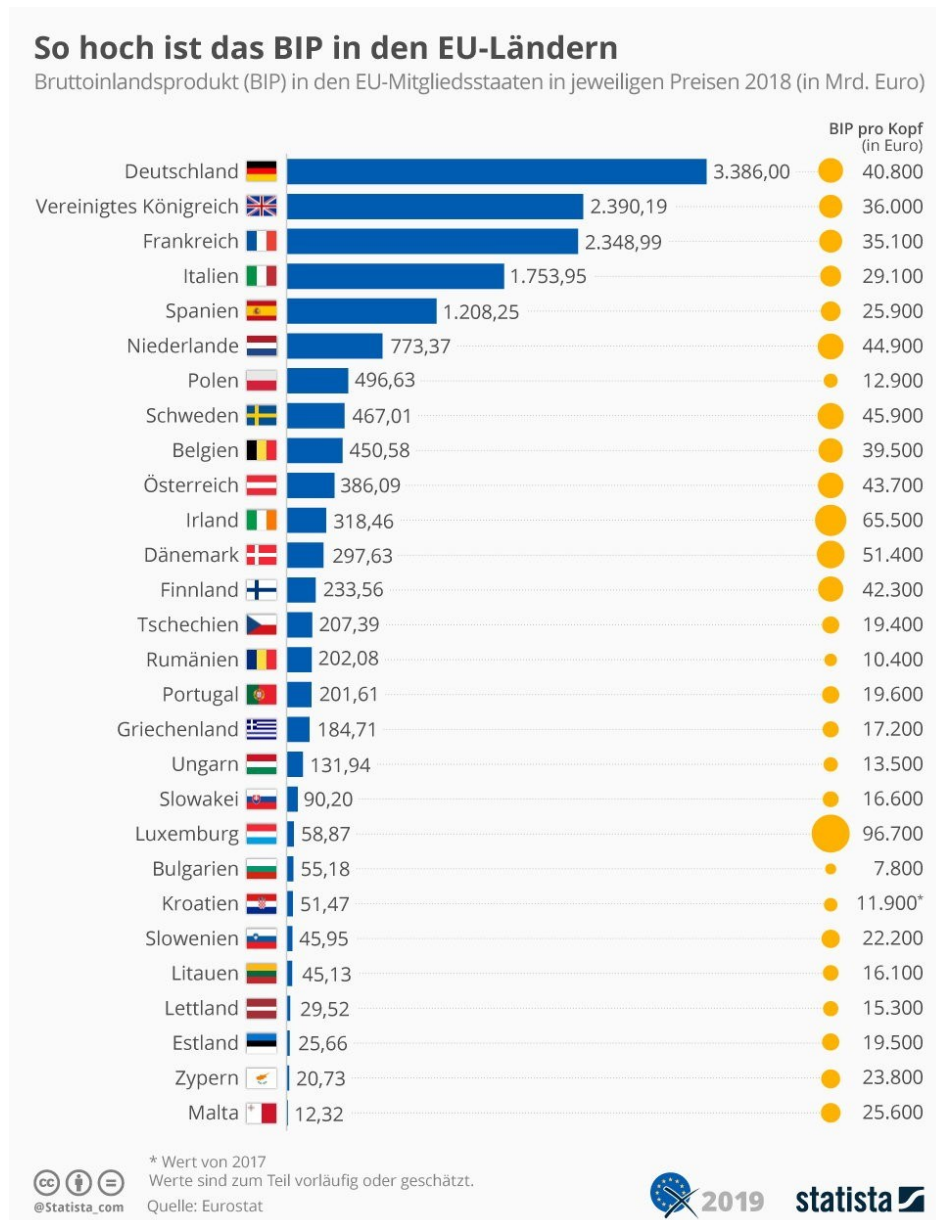
- <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-polen-geht-auf-konfrontationskurs-mit-frankreich-1.3642396> (Abruf am 29. Januar 2022).
- Bundesinstitut für politische Bildung (2021), Visegrád-Staaten, S. 1-2, in: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/326805/visegrad> (Abruf am 10. Februar 2022).
- Andrew Cottey*, Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment. Bruges Regional Integration & Global Governance Paper, 3/2009, Working Paper, in: http://aei.pitt.edu/33535/1/BRIGG_3-2009_Cottey.pdf (Abruf am 10. März 2022).
- The Economist, "A Grimm tale of euro-integration", in: <https://www.economist.com/node/15549113> (Abruf am 14. Februar 2022).
- Björn Finke / Matthias Kolb*, „EU-Gipfel in Brüssel: Stur bis zur Schmerzgrenze“ am 20. Juli 2020, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/euco-rutte-kurz-1.4972863> (Abruf am 14. Februar 2022).
- Euractiv, „Juncker drängt auf europäische Anleihe“ am 6. Dezember 2010, in: <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/juncker-drangt-auf-europaische-anleihe/> (Abruf am 14. Februar 2022).
- Cécile Ducourtieux*, "En Europe, la très discrète influence de la nouvelle « ligue hanséatique »" am 16. Oktober 2018, in: https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/10/16/en-europe-la-discrete-influence-de-la-nouvelle-ligue-hanseatique_5370189_3234.html (Abruf am 17. Februar 2022).
- The Guardian, „Interview von Donald Tusk am 3. Dezember 2015“, in: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/02/detain-refugees-arriving-europe-18-months-donald-tusk> (Abruf am 1. Februar 2022).
- Heather Grabbe / Wolfgang Münchau*, Germany and Britain, An Alliance of Necessity, in: http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p289_germany_britain-1932.pdf (Abruf am 13. Februar 2021).
- Thomas Gutschker / Michaela Wiegel*, „Wie Merkel und Macron Rutte und Orbán in die Schranken wiesen“, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-merkel-und-macron-viktor-orban-austrocknen-16872301.html> (Abruf am 14. Februar 2022).
- Thomas Gutschker / Eckart Lohse*, Kanzlerin im Gespräch - „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“ am 3. Juni 2018, S.4, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> (Abruf am 17. Februar 2022).
- Julie Hamann*, Deutschland und Frankreich in der Flüchtlingskrise: Einsam statt gemeinsam, in: <https://www.boell.de/de/2016/05/19/deutschland-und-frankreich-der-fluechtlingskrise-einsam-statt-gemeinsam> (Abruf am 14. Januar 2022).
- Interview mit dem französischen Staatspräsident Nicolas Sarkozy am 30. Mai 2008, in: <https://www.vie-publique.fr/discours/171007-entretien-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-accorde-au> (Abruf am 10. Februar 2022).

- Steven Lee Myers / Alison Smale*, Russian Troops Mass at Border in Ukraine Rift, in: New York Times vom 14. März 2014, in: <https://www.nytimes.com/2014/03/14/world/europe/ukraine.html> (Abruf am 4. Januar 2022).
- Le monde, „Achat d’hélicoptères : la Pologne délaisse la France pour les Etats-Unis“, in: http://www.lemonde.fr/entreprises/article/2016/10/11/achat-d-helicopteres-la-pologne-delaisses-la-france-pour-les-etats-unis_5011792_1656994.html#YcSY5YY28HyBE1bk.99 (Abruf am 24. Januar 2022).
- Mark Leonard / Jan Zielonka*, A Europe of Incentives, Juni 2012, in: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf (Abruf am 20. Februar 2022), S. 37, S.46.
- Liberation, „Wolfgang Schäuble: quinze pays étaient en faveur du Grexit“ am 21. Oktober 2015, in: https://www.liberation.fr/debats/2015/10/21/wolfgang-schauble-quinze-pays-etaient-en-faveur-du-grexit_1812848/ (Abruf am 20. Februar 2022).
- Matthias Matthijs*, Embraced in Washington, ignored in Berlin. The Unexpected Comeback of Hegemonic Stability Theory at the Time of Crisis, Mai 2014, in: <http://studylib.net/doc/11631135/embraced-in-washington--ignored-in-berlin--matthias-matthijs>, S. 25 (Abruf am 14. Januar 2022).
- Vaughne Miller*, The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: Political Issues. Research paper 12/14, March 27, House of Commons Library, London, S. 9, in: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP12-14/RP12-14.pdf> (Abruf am 18. Februar 2022).
- Ministère de l’Europe et des affaires étrangères, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/le-triangle-de-weimar/> (Abruf am 10. März 2022)
- Ministère de l’Europe et des affaires étrangères, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/das-weimarer-dreieck-64325/> (Abruf am 10. März 2022).
- President of the Republic of Poland, “Presidents Komorowski and Hollande discuss cooperation in defence”, in: <https://www.president.pl/president-komorowski/news/presidents-komorowski-and-hollande-discuss-cooperation-in-defence,38729> (Abruf am 25. Januar 2022).
- Julien Thorel*, „Der Aachener Vertrag vom 22.01.2019. Nur ein symbolischer Akt oder auch politisch bedeutend?“, in: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Aachener_Vertrag/cepAdhoc_Aachener_Vertrag.pdf (Abruf am 18. Februar 2022).
- Alice Tidey*, “EU facing 'moment of truth', says Macron as he calls for greater financial burden-sharing” am 17. April 2020, in: <https://www.euronews.com/my-europe/2020/04/17/eu-facing-moment-of-truth-says-macron-as-he-calls-for-greater-financial-burden-sharing> (Abruf am 12. Februar 2022)
- Andreas Rinke*, „Stunde der Entscheidung. Wie „Merkozy“ die Grundlagen eines neuen Europas schufen“ am 20. Dezember 2011,

- <https://internationalepolitik.de/de/stunde-der-entscheidung> (Abruf am 5. Februar 2022).
- Pedro Sánchez*, „Europe's future is at stake in this war against coronavirus“ am 5. April 2020, in: https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus?CMP=gu_com (Abruf am 12. Januar 2022).
- Stefan Seidendorf*, L'Allemagne, à l'heure de la solidarité européenne ?, in: *Confrontations*, in: <http://confrontations.org/glaenderby-agency/lallemagne-a-lheure-de-la-solidarite-europeenne/> (Abruf am 12. Februar 2022).
- Hans-Jörg Schmidt*, Wie die Flüchtlingskrise Europa entzweit, in: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/234795/wie-die-fluechtlingskrise-europa-entzweit/> (Abruf am 25. Februar 2022).
- Daniela Schwarzer*, DGAP-Kommentar, Europa nach dem Brexit, 2020, S. 2-3, in: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/europa-nach-dem-brexit> (Abruf am 10. Februar 2022).
- Daniel Friedrich Sturm*, „Steinmeier lehnt eine Vermittlerrolle ab“ am 19. Dezember 2013, in: <https://www.welt.de/politik/ausland/article123143999/Steinmeier-lehnt-eine-Vermittlerrolle-ab.html> (Abruf am 10. Februar 2022).
- SZ-Online, „Berlin ringt um Corona-Bonds“ am 31. März 2020, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/corona-schulen-anleihen-bonds-eu-1.4863159> (Abruf am 4. Februar 2022).
- Tagesschau, „Gespräch mit Angela Merkel bei Anne Will am 7. Oktober 2015“, in: <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html> (Abruf am 22. Januar 2022).
- Keno Verseck*, „Kein Block im Osten – 30 Jahre Visegrád-Gruppe“ am 15. Februar 2021, in: <https://www.dw.com/de/meinung-kein-block-im-osten-30-jahre-visegr%C3%A1d-gruppe/a-56575339> (Abruf am 10. Februar 2022).
- Pierre-Frédéric Weber*, „Wenn Geschichte nicht genügt. Zur Sprachlosigkeit in den französisch-polnischen Beziehungen (1989-2013)“, in: <https://www.deutsches-polen-institut.de/termine/aktuell/wenn-geschichte-nicht-genuegt-zur-sprachlosigkeit-in-den-franzoesisch-polnischen-beziehungen-1989-2013/> (Abruf am 10. Februar 2022).
- Wyborcza, Waszczykowski: Ich habe die Beziehungen zu Amerika wiederhergestellt“, in: <https://wyborcza.pl/politykaekstra/7,132907,19872580,waszczykowski-naprawilem-stosunki-z-ameryka.html> (Abruf am 14. Januar 2022).
- Die Zeit, „EU-Staaten streiten über Asylpolitik“, in: https://www.zeit.de/news/2022-02/03/macron-will-zuegige-schengen-reform-eu-minister-beraten?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (Abruf am 25. Februar 2022).

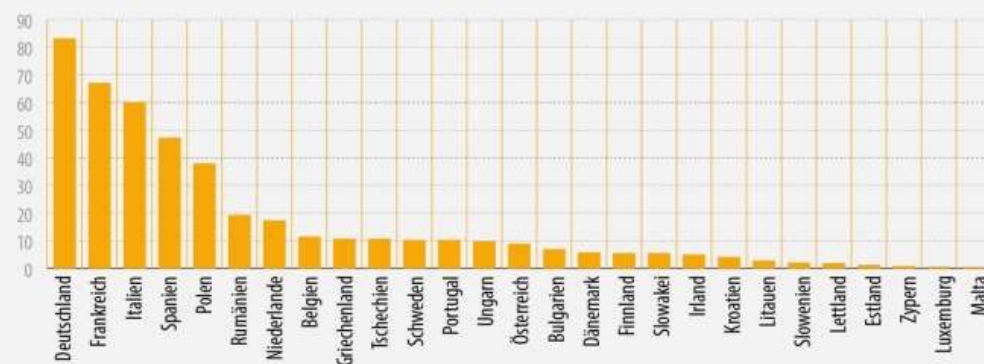
7. Abbildungen

Abbildung 1: Materielle Machtressourcen in der Europäischen Union – Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten am 1. Januar 2020, Bruttoinlandsprodukt in den EU-Mitgliedstaaten (2018), Verteidigungsausgabe der NATO-Staaten (2016), Größe der EU-Streitkräfte (2017), in: www.statista.com und www.ec.europa.eu/eurostat (Abruf am 17. Februar 2022).



Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten am 1. Januar 2020

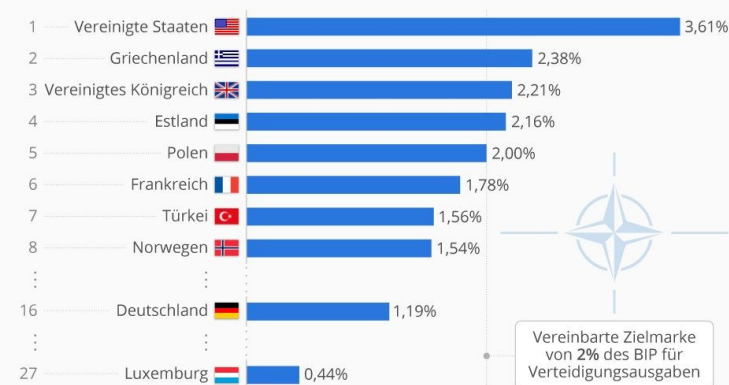
(in Millionen)



ec.europa.eu/eurostat

NATO-Ausgaben im Überblick

Verteidigungsausgaben ausgewählter NATO-Mitgliedsstaaten als Anteil am BIP 2016



Die NATO hat 28 Mitglieder, allerdings unterhält Island keine Streitkräfte.
Quelle: NATO

statista

Die größten Streitkräfte der EU

Top Ten der größten EU-Streitkräfte nach aktivem militärischem Personal 2017 (in 1.000)



Quelle: globalfirepower.com

statista

Abbildung 2: Magnus G. Schoeller, Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019, S. 31.

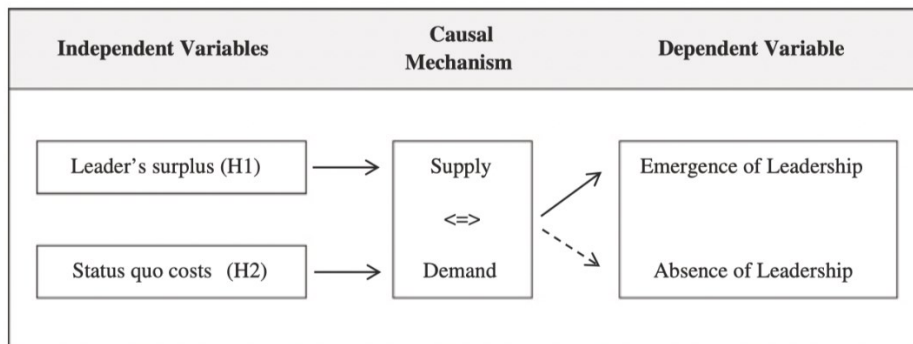


Fig. 3.2 The emergence of political leadership (*Source* Own illustration)

Abbildung 3: Magnus G. Schoeller, Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019, S. 38.

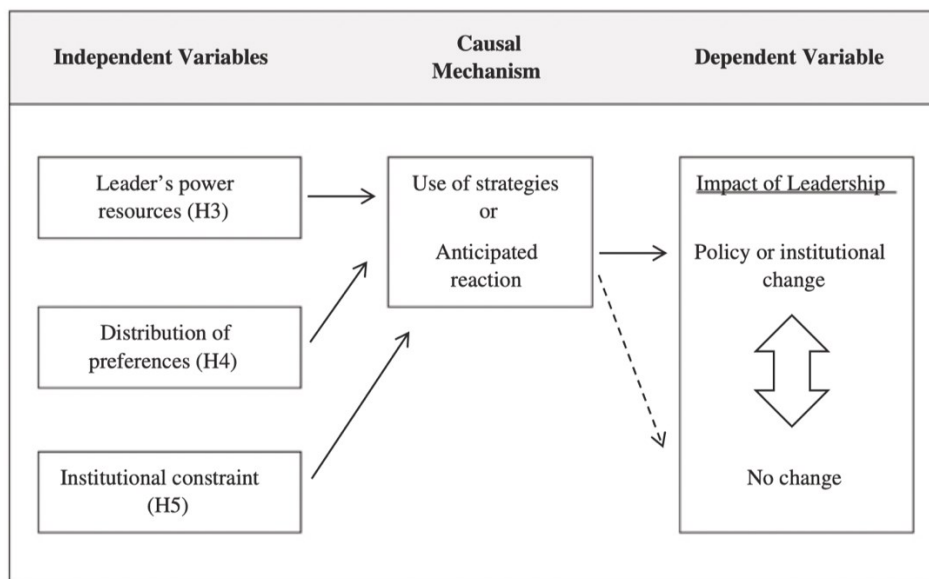


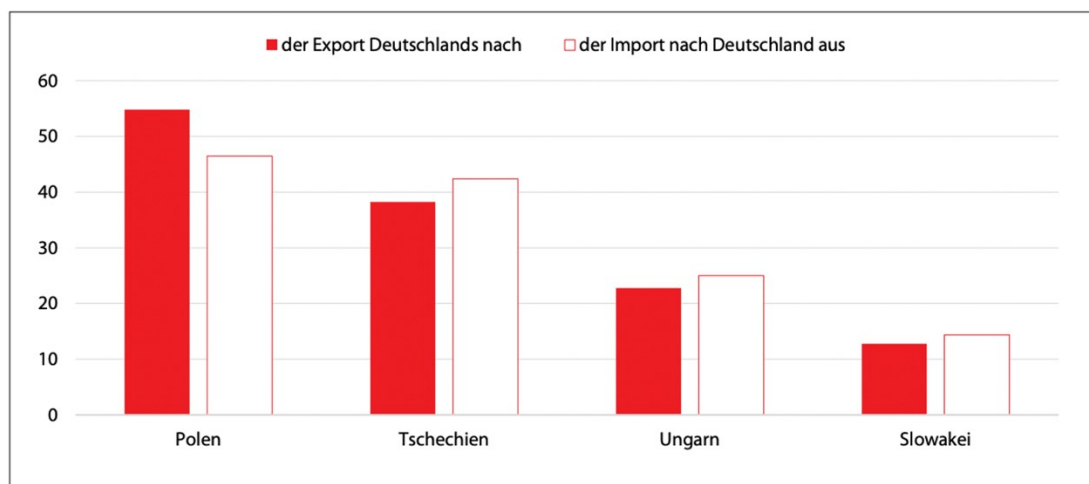
Fig. 3.3 The impact of political leadership (*Source* Own illustration)

Abbildung 4: Institutionen der deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit seit 1963 bis 2014, aus Krotz, Ulrich/Schild, Joachim, Embedded Bilateralism: Die deutsch-französischen Sonderbeziehungen in Europa, in: Harnisch, Sebastian (Hrsg.) Außenpolitik und internationale Ordnung, Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationale Beziehungen, Baden-Baden 2015, S. 291.

Tabelle 1: Institutionen der deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit seit 1963

Ebene / Institution der Zusammenarbeit	Häufigkeit der Treffen
Staatspräsident und Kanzler	1963–2000: mindestens zweimal pro Jahr im Rahmen der Elysée-Vertrags-Konsultationen; seit 2001 zusätzlich in unregelmäßigen Abständen informelle Begegnungen, sog. Blaesheim-Treffen, anfangs gemeinsam mit den Außenministern; Januar 2001–Sept. 2014: 41 informelle bilaterale Treffen
Außenminister	mindestens vier Treffen pro Jahr laut Elysée-Vertrag
Verteidigungsminister	mindestens viermal pro Jahr laut Elysée-Vertrag
Deutsch-französische Ministerräte (seit 2003)	Zweimal, insgesamt 16 deutsch-französische Ministerräte zwischen Januar 2003 und Februar 2014.
Deutsch-französische Regierungskonsultationen 1963–2003	2 x pro Jahr, insgesamt 80 deutsch-französische „Gipfel“ zwischen 1963 und 2003.
Beauftragte für die Deutsch-Französische Zusammenarbeit seit 2003 (Nachfolgeinstitution der Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit, 1963–2000)	unregelmäßig
Bevollmächtigte für kulturelle An- gelegenheiten im Rahmen des Ver- trages über die Deutsch- Französische Zusammenarbeit	unregelmäßig
Deutsch-Französischer Verteidi- gungs- und Sicherheitsrat seit 1988	i. d. R. zweimal jährlich
Deutsch-Französischer Finanz- und Wirtschaftsrat seit 1988	i. d. R. zweimal jährlich
Deutsch-Französischer Umweltrat seit 1989	unregelmäßig

Abbildung 5: Export Deutschlands in die Länder der Visegrád-Gruppe und der Import Deutschlands aus den Ländern der Visegrád-Gruppe im Jahr 2016 und Handelsumsatz von Deutschland mit den Ländern der Visegrád-Gruppe im Jahr 2016 (in Mrd. Euro), in: Statistisches Bundesamt 2017, Außenhandel, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2016.



Land	der Handelsumsatz Deutschlands mit (in Euro)	Position auf der Liste der Handelspartner Deutschlands	der Export Deutschlands nach (in Euro)	der Import nach Deutschland aus (in Euro)
Tschechien	80.593.662.000	10	38.241.052.000	42.352.610.000
Polen	101.251.308.000	7	54.794.432.000	46.456.876.000
Slowakei	27.130.421.000	19	12.748.381.000	14.382.040.000
Ungarn	47.759.210.000	14	22.767.108.000	24.992.102.000

Abbildung 6: Staatengruppen in der EU, Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza, Minilateralismen in der EU: Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie, S. 2.

Gruppen in der EU	Zahl	Staaten
Baltische Staaten	3	Estland, Lettland, Litauen
Beneluxstaaten	3	Belgien, Luxemburg, Niederlande
EU-3	3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien
Eurozone	19	Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Republik Zypern
G6	6	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien
Gründerstaaten	6	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
Nicht-Eurostaaten	8	Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn
Nordic-Baltic Eight	6 (8)	Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden (Island, Norwegen)
Nordische Staaten	3 (5)	Dänemark, Finnland, Schweden (Island, Norwegen)
Südeuropäische Staaten	7	Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien, Republik Zypern
Trimarium-Initiative	12	Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
Ventotene-Format	3	Deutschland, Frankreich, Italien
Visegrád-Gruppe	4	Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn
Weimarer Dreieck	3	Deutschland, Frankreich, Polen

Abbildung 7: Eigene Darstellung: Schaubild zum Angebot von Leadership in der Europäischen Union.

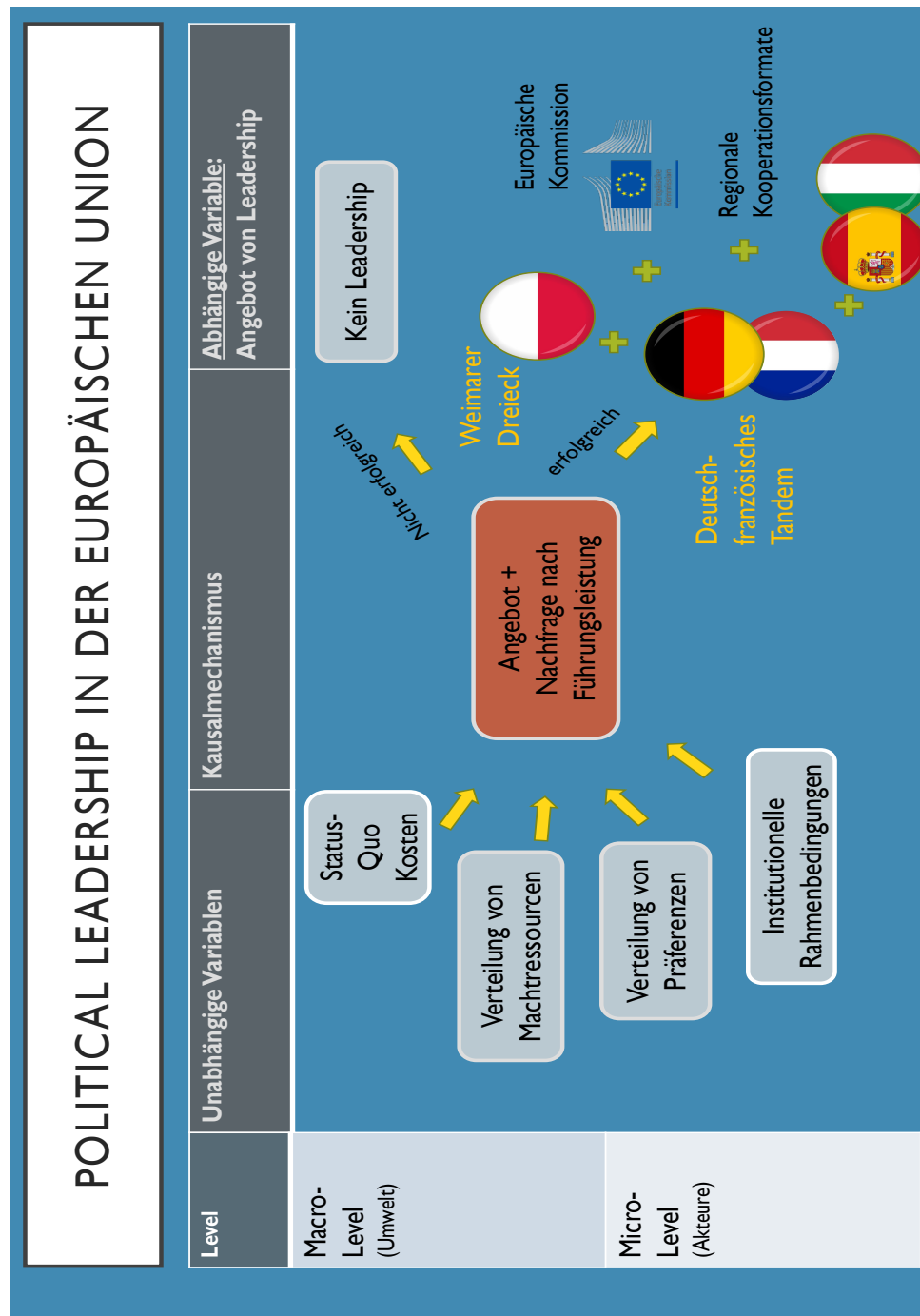


Abbildung 8: Eigene Darstellung: Schaubild zur Durchsetzung von Leadership in der Europäischen Union.

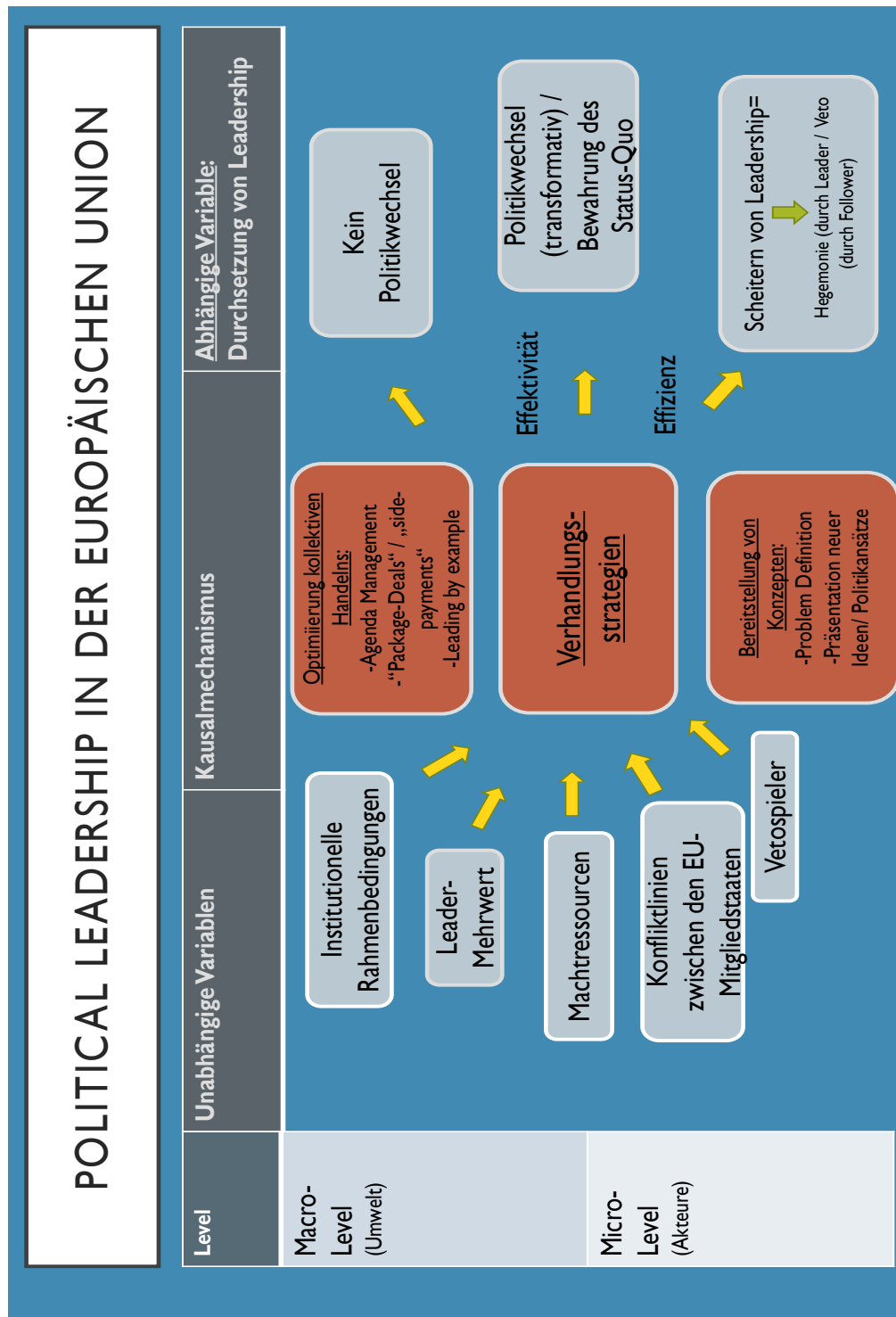


Abbildung 9: Öffentlicher Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausgewählter Euroländer von 1990 bis 2014, in: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0289-les-couts-salariaux-au-sein-de-la-zone-euro-une-relecture-des-divergences-de-competitivite-et> (Abruf am 22. Februar 2022).

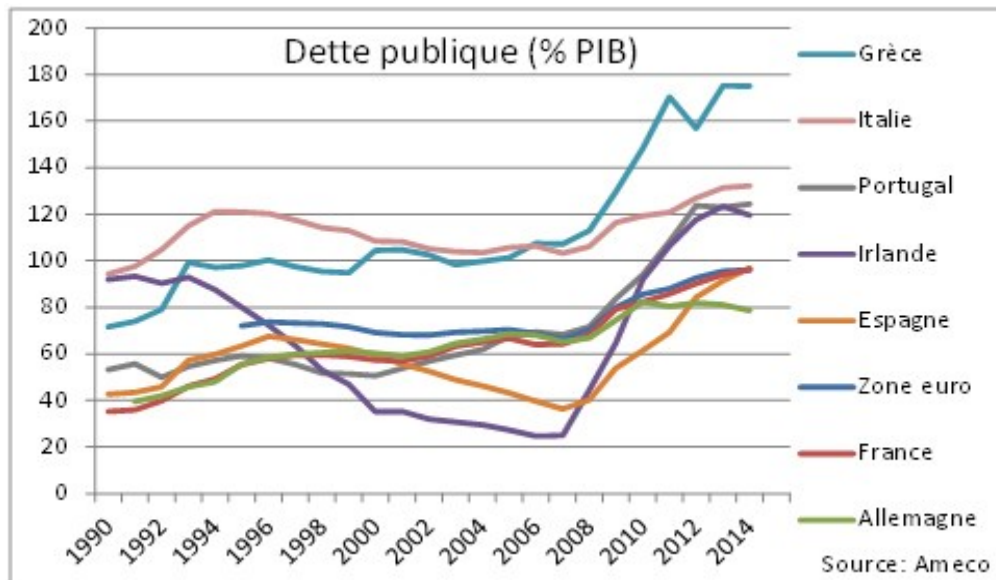


Abbildung 10: Spreads von Staatsanleihen im Verhältnis zu deutschen Anleiherenditen, in Magnus G. Schoeller, Leadership in the Eurozone, S. 69.

GOVERNMENT BOND SPREADS RELATIVE TO GERMAN BOND YIELDS

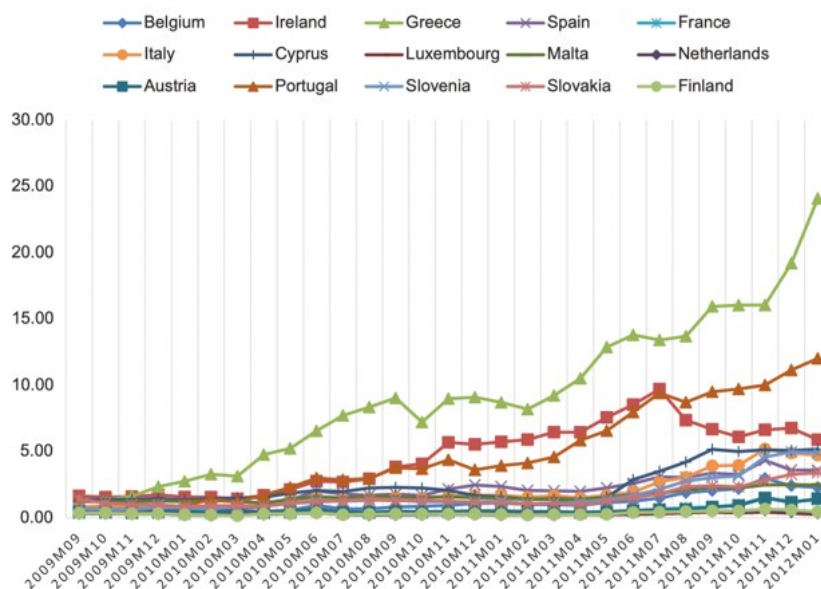


Fig. 4.3 Government bond spreads relative to German bond yields, September 2009–January 2012 (*Source* Eurostat [own illustration])

Abbildung 11: Deutschland im ausgewählten Eurozonenvergleich, *Schieder, Siegfried*, Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik, in: Harnisch, Sebastian / Schild, Joachim (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 70.

Tabelle 1: Deutschland im ausgewählten Eurozonenvergleich

	Jahr	D	F	I	ES	P	IRL	GR
Anteil am BIP der Eurozone in %	2000	31,1	21,8	18,2	9,5	1,9	1,6	2,1
	2011	27,6	21,2	16,7	11,1	1,8	1,7	2,2
Export in % des BIP	2000	33,4	28,8	26,8	29,1	28,9	97,5	24,9
	2011	50,6	26,9	28,8	30,8	35,7	102,7	25,1
Anteil Welt-handel in %	2000	7,9	4,8	3,8	2,1	0,4	2,0	0,3
	2011	8,2	3,7	2,8	2,0	0,4	1,0	0,3
Handelsbilanz (Mrd. Euro)	2000	59,1	-12,2	1,9	-44,2	-16,8	28,5	-23,5
	2011	157,4	-88,7	-25,5	-50,3	-16,4	42,5	-24,1
Leistungsbilanz in % des BIP	2000	-1,8	1,4	-0,5	-3,9	-10,3	-0,4	-7,8
	2011	6,9	-1,7	-3,0	-3,8	-6,9	1,2	-10,0
Lohnstückkosten (Index, 2005 = 100)	2000	99,4	90,3	86,5	86,4	85,9	81,6	84,1
	2011	105	113	113,5	111,9	106,5	101,3	111

Quelle: Eurostat Database und OECD online, z. T. eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Volumen der EZB-Anleihenkaufprogramme von 2014-2020, Bodo Herzog, Corona-Bonds und EU-Verschuldung : Zukunftsvision oder Europäische Naivität?, S. 156

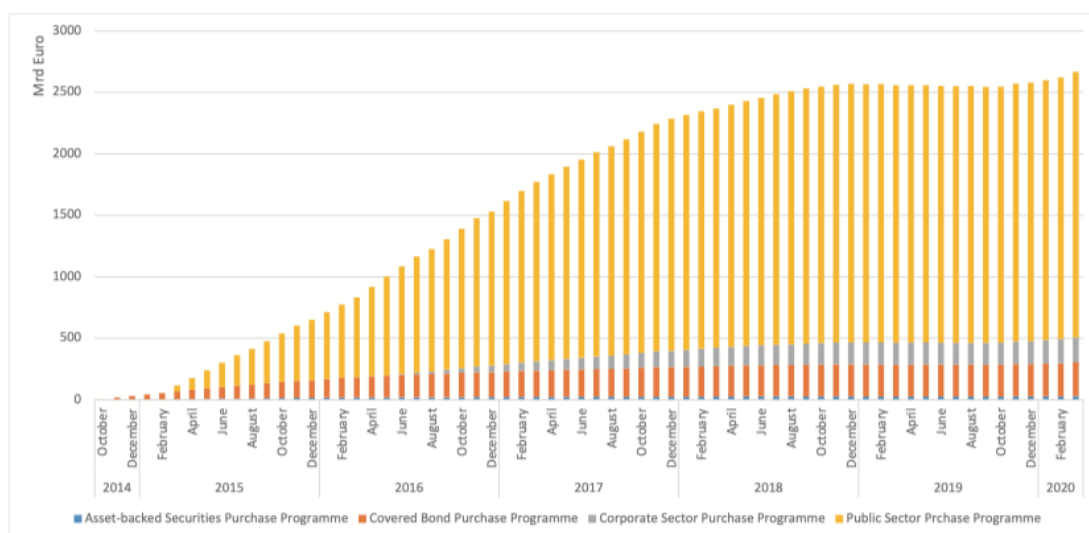


Abbildung 13: Asylbewerber in der EU-28 und Deutschland im Vergleich, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/wer-nimmt-die-meisten-fluechtlinge-auf-2013.html> (Abruf am 22. Januar 2022).

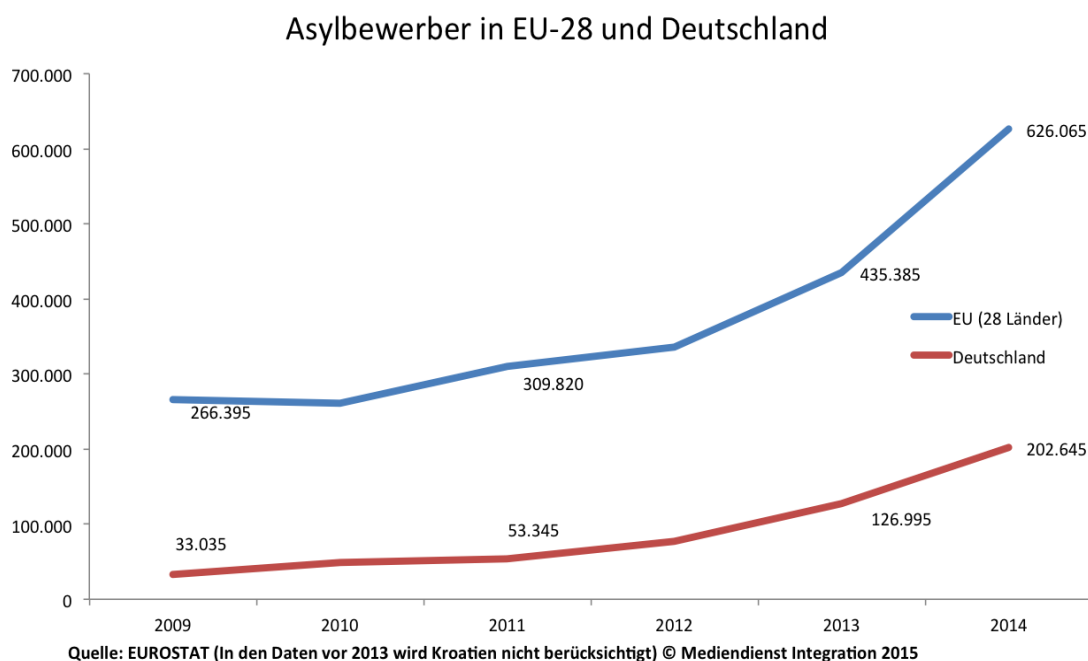


Abbildung 14: Umverteilung von Flüchtlingen in der EU, Daten der Europäische Kommission am 12. Dezember 2017.

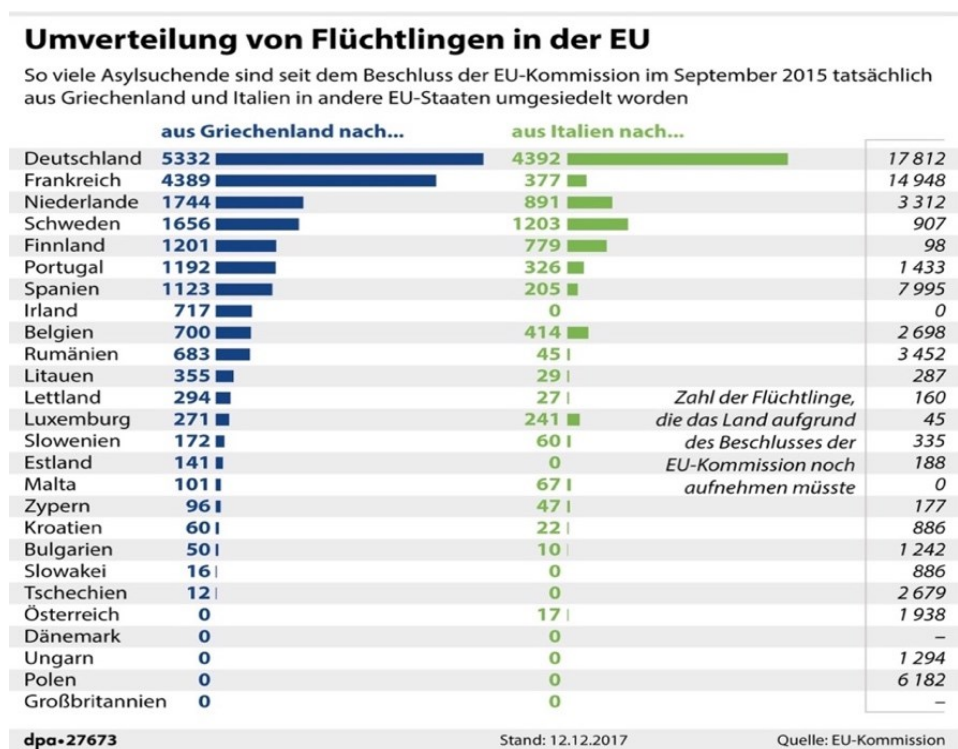


Abbildung 15: Irreguläre Ankünfte in Griechenland zwischen 2014-2019, in: Gerald Knaus, Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl, München 2020, S.163.

Griechenland: Irreguläre Ankünfte über das Meer³⁰³						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Januar	955	1 694	67 415	1 393	1 633	1 851
Februar	1 001	2 873	57 066	1 089	1 256	1 486
März	1 501	7 874	26 971	1 526	2 441	1 904
April	1 257	13 556	3 650	1 156	3 032	1 856
Mai	1 703	17 889	1 721	2 110	2 916	2 651
Juni	3 198	31 318	1 554	2 012	2 439	3 122
Juli	3 927	54 899	1 920	2 249	2 545	5 008
August	6 742	107 843	3 447	3 584	3 197	7 712
September	7 454	147 123	3 080	4 886	3 960	10 551
Oktober	7 432	211 663	2 970	4 134	4 073	8 996
November	3 812	151 249	1 991	3 215	2 075	8 426
Dezember	2 056	108 742	1 665	2 364	2 927	6 163
Gesamt	41 038	856 723	173 450	29 718	32 494	59 726

8. Dokumentenverzeichnis

Auswärtiges Amt

Auswärtiges Amt, "Weimar Triangle Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine am 21. Februar 2014", in: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/260130/db4f5326f21530cad8d351152feb5e26/140221-ukr-erklaerung-data.pdf> (Abruf am 12. Januar 2022).

Auswärtiges Amt, „Außenminister Steinmeier: Weg frei für OSZE-Beobachtermission“ am 21. März 2014, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140321-amsteinmeier-zu-osze-beobachtermission/260974> (Abruf am 14. Februar 2022).

Auswärtiges Amt, Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks am 28. August 2016, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160828-gemeinsame-erklaerung-weimarerer-dreieck/282922> (Abruf am 23. Dezember 2021).

Auswärtiges Amt, „Weimarer Dreieck: 30 Jahre grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen“, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/weimarer-dreieck/199096> (Abruf am 10. Februar 2022).

Deutsche Bundesregierung / Bundesministerien

Bundesfinanzministerium, Europäischer Fiskalpakt, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 10. Februar 2022).

Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko am 16. März 2015, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ukrainischen-praesidenten-poroschenko-843270> (Abruf am 25. Januar 2022).

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble am 12. Juli 2015, „Anmerkungen zu den jüngsten griechischen Vorschlägen“, in: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/schaeuble-papier-103.html> (Abruf am 2. Februar 2022).

Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD am 14. März 2018, S. 9, in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Abruf am 16. Februar 2022).

Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative am 25. Juni 2018, in: <https://www.bmvg.de/resource/blob/25706/099f1956962441156817d7f35d08bc50/20180625-letter-of-intent-zu-der-europaeischen-interventionsinitiative-data.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel am 23. April 2020, in: <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1746554> (Abruf am 13. Februar 2022).

Deutsch-französisches Tandem

Gemeinsamer Brief des deutsch-französischen Tandems an EU-Ratspräsident Hermann von Rompuy am 17. August 2011, in: <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/656922/747966/ad49c59b946d4ba9af9e01c41064dbf1/2011-08-17-dt-franz-brief-eng-data.pdf?download=1> (5. Februar 2022).

Gemeinsame Erklärung nach dem 19. Deutsch-französischen Ministerrat am 13. Juli 2017, in: https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/263-17-langversion_erklärung_ministerrat.pdf (Abruf am 16. Februar 2022), S. 24-29.

Emmanuel Macron, “Initiative pour l’Europe: Une Europe souveraine, unie, démocratique” am 26. September 2017, S.17, in: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (Abruf am 16. Februar 2022).

Erklärung von Meseberg am 19. Juni 2018. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erklaerung-von-meseberg-1140536> (Abruf am 12. Februar 2022)

Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise am 18. Mai 2020, in: <https://www.diplomatied.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/neuigkeiten/article/deutsch-franzosische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der> (Abruf am 13. Februar 2022).

Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Macron am 29. Juni 2020, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-macron-1764982> (Abruf am 14. Februar 2022).

Deutsch-Französische Erklärung von Berlin nach dem 22. Deutsch-französischen Ministerrat vom 31. Mai 2021, in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1919732/3b772387ca1f39bfb20ea329fe72d314/2021-05-31-erklaerung-von-berlin-data.pdf?download=1> (Abruf am 18. Januar 2022), S.14.

Euro-Gruppe

Erklärung des Euro-Gipfels in Brüssel am 12. Juli 2015, S. 1 in: https://www.consilium.europa.eu/media/20335/20150712-eurosummit-statement-greece_de.pdf (Abruf am 15. Februar 2022).

Erklärung nach dem Euro-Gipfel am 29. Juni 2018, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/36007/29-euro-summit-statement-de.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

Eurogroup, „Statement on COVID-19 economic policy response” am 16. März 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/> (Abruf am 16. Oktober 2021).

Eurogroup, “Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic” am 9. April 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (Abruf am 12. Februar 2022).

Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, S. 5, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> (Abruf am 12. Januar 2022).

Europäische Kommission, Vorschlag einer Reform des EU-Asylsystems am 23. September 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/> (Abruf am 25. Januar 2022).

Europäischer Rat

Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 26. Oktober 2011, in: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf (Abruf am 5. Februar 2022).

Europäischer Rat am 8. / 9. Dezember 2011, in: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/archiv/schlussfolgerungen-eurrat-12-2011.pdf> (Abruf am 16. Februar 2022).

European Council, “Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey Statement“ am 29. November 2015, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> (Abruf am 24. Januar 2022).

European Council, “EU-Turkey Statement“ am 18. März 2016, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Abruf am 24. Januar 2022).

Erklärung des Europäischen Rates, „Informelle Tagung der 27 in Brüssel“ am 29. Juni 2016, S. 2, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/20444/sn00060de16.pdf> (Abruf am 10. März 2022).

Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 28. Juni 2018, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf> (Abruf am 17. Februar 2022).

Schreiben von neun EU-Mitgliedstaaten an EU-Ratspräsident Charles Michel am 25. März 2020, in: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf?utm_source=chatgpt.com (Abruf am 20. Juni 2022).

Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 23. April 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (Abruf am 13. Februar 2022).

Videokonferenz der Mitglieder des Europäischen Rates am 19. Juni 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/06/19/> (Abruf am 14. Februar 2022).

Schlussfolgerung des Europäischen Rates am 21. Juli 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (Abruf am 14. Februar 2022).

Rat der Europäischen Union (Ministerrat)

Rat der Europäischen Union am 21. Oktober 2010, in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15302-2010-INIT/de/pdf> (Abruf am 10. Januar 2022).

Council of the European Union, “Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit” am 28. - 29. November 2013 in Vilnius, in: https://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf (Abruf am 10. Februar 2022).

Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 22. Juli 2014, „Rat ergreift Maßnahmen nach dem Abschuss von MH17“, in: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2014/07/22/> (Abruf am 26. Januar 2022).

Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates der Europäischen Union vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=EN> (Abruf am 26. Januar 2022).

Beschluss des Rates der EU 2015/1523 vom 14. September 2015, „Zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland“, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN> (Abruf am 18. Januar 2022), S. 1.

Beschluss des Rates der EU 2015/1523 vom 22. September 2015, „Zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland“, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN> (Abruf am 18. Januar 2022), S. 3.

Council of the European Union, Non-paper am 11. November 2016, “Effective Solidarity: A Way Forward on Dublin Revision”, in: <http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf> (Abruf am 24. Februar 2022).

Beschluss des Rates der Europäischen Union (GASP) 2017/2315 vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN> (Abruf am 17. Februar 2022).

Pressemitteilung des Rates der EU, Rat genehmigt erste Auszahlungen zur Förderung des Aufschwungs am 13. Juli 2021, in <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/> (Abruf am 14. Februar 2022).

Reden

Rede des polnischen Außenministers Radosław Sikorski am 28. November 2011 in Berlin, „Polen und die Zukunft der Europäischen Union“, in: <https://federalunion.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Sikorski-on-the-EU-Nov-2011.pdf>, S. 9-10 (Abruf am 17. Januar 2022).

Rede von Ursula von der Leyen am 6. Februar 2015 auf der 51. Münchner Sicherheitskonferenz, in: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/

03_Materialien/Redemanuskript_BMin_von_der_Leyen_MSC_2015.pdf (Abruf am 27. Januar 2022).

Visegrád-Gruppe

Visegrád Deklaration am 15. Februar 1991, “Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration”, in: <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412> (Abruf am 10. Februar 2022).

“Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union” am 12. Mai 2004, in: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=35> (Abruf am 10. Februar 2022).

Guidelines on the Future Areas of Visegrád Cooperation on 12 May 2004, in: <https://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412> (Abruf am 10. Februar 2022).

Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries in Prague, September 4, 2015, in: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (Abruf am 20. Oktober 2021).

Vertragswerke

Élysée-Vertrag, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963, S. 5.

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/vertrag-zwischen-der-bundesrepublik-deutschland-und-der-republik-polen-ueber-gute-nachbarschaft-und-freundschaftliche-zusammenarbeit-786742> (Abruf am 10. Februar 2022).

Aachener Vertrag, Artikel 27, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik am 22. Januar 1919, S. 3-6, S. 13.

Weimarer Dreieck

Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks zur Zukunft Europas am 29. August 1991 in Weimar, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/-/199100> (Abruf am 10. Februar 2022).

Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Weimarer Dreiecks in Breslau am 9. Mai 2003, in: https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/user_upload/DE_Pressekonferenz_2003.pdf (Abruf am 20. Juni 2022).

Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks am 28. Februar 2014 in Berlin, in: https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/user_upload/DE_Gemeinsame_Erkla%C3%A4rung_2014.pdf (Abruf am 20. Juni 2022).

Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks zur Ukraine am 31. März 2014, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140331-gemeinsame-erklarung-zur-ukraine/261270> (Abruf am 10. Februar 2022).

Gemeinsame Erklärung der Europaminister des Weimarer Dreiecks am 30. September 2015 in Paris, in: Deutsche Vertretung in Frankreich, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/151001-erklarung-weimarer-dreieck/275278> (Abruf am 3. Januar 2022).

Gemeinsame Erklärung der Europaminister des Weimarer Dreiecks am 14. Juni 2016 in Warschau, in: https://pl.ambafrance.org/IMG/pdf/joint_statement_-_final_14.06.2016-2.pdf?10282/6519018d1f724d28a84c45fe89ed7fa1e689230f (Abruf am 17. Februar 2022).

Sonstiges

UNHCR Halbjahresbericht 2015, in: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/PDF/UNHCR/UNHCR-Halbjahresbericht.pdf> (Abruf am 5. Februar 2022).

Europäische Stabilitätsinitiative, “Why people don’t need to drown in the Aegean” am 17. September 2015, in: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Why%20people%20drown%20in%20the%20Aegean%20-%2017%20September%202015.pdf> (Abruf am 23. Januar 2022).

Europäische Stabilitätsinitiative, „The Merkel-Plan - Restoring control; retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis” am 4. Oktober 2015, in: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%2004%20October%202015.pdf> (Abruf am 23. Januar 2022).

Statement of Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU am 6. März 2018, in: <https://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/> (Abruf am 16. Februar 2022).

Frugale 4, “Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery” am 26. Mai 2020, in: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf> (Abruf am 13. Februar 2022).

Gemeinsame Erklärung der Premierminister von Polen und Ungarn am 26. November 2020, in: https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary?utm_source=chatgpt.com (Abruf am 20. Juni 2022).

Statista, Ergebnisse des Eurobarometer von Frühjahr 2014 bis Winter 2021/2022, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/983329/umfrage/eurobarometer-umfrage-in-italien-zur-wahrnehmung-als-eu-buerger/> (Abruf am 15. Februar 2022).

<u>Führungsstrukturen der EU nach der Osterweiterung 2004</u>	
Erweiterungsoptionen des deutsch-französischen Tandems und europapolitisches Potential des Weimarer Dreiecks	
Im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik wird die Grundthese des Forschungsdesigns der vorliegenden Arbeit geteilt, dass das deutsch-französische Tandem in diesem Bereich nicht mehr als Leadership-Format ausreicht. Das liegt zum einen sicherlich an der Osterweiterung. Diese spielt im finanzpolitischen Bereich aber eine eher untergeordnete Rolle. Deutschland hat einige „like-minded“-Partner in Osteuropa hinzugewonnen, die z. B. Wert auf ordnungspolitische Maßnahmen legen. Das ist zum Beispiel im Baltikum der Fall oder auch in Polen, Slowenien oder der Slowakei. Diese müssen von Deutschland nicht aktiv mit einbezogen werden, da sie die deutsche Position an sich unterstützen. Die wesentlichen Konflikte im Euro-Raum spielen sich nicht zwischen Ost- und Westeuropa ab, sondern zwischen Nord und Südeuropa. Da würde es wenig Sinn machen, zur Konfliktlösung ein osteuropäisches Land einzubeziehen. Ein weiterer Grund für die mangelnde Leadership-Funktion des Tandems liegt am Brexit. Denn der führt dazu, dass bestimmte Länder sich in die Rolle Großbritanniens begeben, vor allem die Niederlande. Das läuft alles unter dem Stichwort „Frugale 4“, also die sog. Sparsamen 4 in der EU. Dies gab es vorher so nicht, da die Briten kein Problem damit hatten, als Vetospieler aufzutreten. In der Sicherheitspolitik repräsentiert das Dreieck unterschiedliche Ländergruppen. Vor allem Polen wäre hier als Vertreter für Osteuropa gut geeignet, weil z. B. die Baltischen Staaten sich zwar formell nicht vertreten lassen würden, aber die inhaltlichen Positionen sind schon vergleichbar. Gleichzeitig würde Frankreich sein Engagement in Afrika einbringen. Hier wären also bestimmte Funktionen repräsentiert. Im finanzpolitischen und wirtschaftlichen Bereich hingegen kann Polen nicht für andere Mitgliedstaaten sprechen. Dies liegt vor allem an der fehlenden Mitgliedschaft im Euro und in der nicht vorhandenen Bereitschaft, den Euro einzuführen. Polen kann demnach aus meiner Sicht keinen Vertretungsanspruch für Osteuropa erheben, da die Positionen auch zwischen den einzelnen Politikfeldern stark variieren. Eine Führungsrolle eines Nicht-Euro Staates würde allerdings auch niemand in der EU akzeptieren. Die Zusammenarbeit zwischen den Euro-Ländern und den Nicht-Euro-Ländern unterscheidet sich sehr stark. Für die EU 27 gibt es den ECO-Fin-Rat und für die EU 19 die Euro-Gruppe, in der die Zusammenarbeit wesentlich intensiver und politischer ist als im ECO-Fin. Deshalb wäre es auch nicht angebracht, die großen finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen, wie die Vertiefung und Steuerung der Eurozone, mit Polen zu besprechen.	Interview DE-10, Zeile 01-35
Es ist schwer, über die jetzt 30 Jahre des Bestehens des Weimarer Dreiecks eine Antwort zu formulieren. Man kann wohl feststellen, dass der Erfolg der Zusammenarbeit stark von den politischen Grundkonstellationen, also den Regierungen und den Persönlichkeiten an den entscheidenden Stellen,	Interview DE-07, Zeile 01-19

abhängig war. Das Potential ist aufgrund der Rolle, welche die drei Länder in ihrer jeweiligen Region einnehmen, in jedem Fall vorhanden. Die drei Länder stellen eine Verbindung von Geographie, Geschichte und kultureller Ausrichtung dar, welches relativ stark das Gesamtkonstrukt der EU abdeckt. Deutschland und Frankreich stellen darüber hinaus schon die Hälfte der Wirtschaftskraft bereit. Auch Polen ist heute wirtschaftlich ein echter Faktor in der EU geworden. Durch meine Beschäftigung mit dem Weimarer Dreieck seit 2010 ist der Eindruck entstanden, die Franzosen bringen mit ihrem EU-Agenda-Setting und ihren Reformvorschlägen manchmal sehr viel ein. Dem steht die polnische Grundhaltung gegenüber, die sich immer stärker Richtung Binnenmarkt und transatlantischen Beziehungen mit Schwerpunkt auf die Nato ausgerichtet hat. Deutschland ist dabei immer ein wenig der Zusammenführer und der Moderator zwischen den beiden Flügeln. Da ist es natürlich schwierig, nach vorne gerichtete, programmatische Ansätze gemeinsam zu entwickeln. Dabei ist alleine schon der Sprach- und Interessensausgleich sowie die verschiedenen Perspektiven zwischen den drei Ländern eine Leistung. Die Impulse bestehen dann wohl eher darin, das weitere Auseinanderstreben verhindert zu haben.	
Die Erweiterung mit dem größten osteuropäischen Mitgliedstaat der Beitrittsländer im Jahr 2004 erscheint als plausibler Ansatz. Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass das Kooperationsformat des Weimarer Dreiecks weiterhin als Ebene für Konsultationen zwischen den drei Ländern genutzt wird, eine Rolle als „Führungstrio“ aber nicht eingenommen hat. Über die Gründe können nur Vermutungen angestellt werden. Aus französischer Sicht spielt der im Jahr 2005 in einem Referendum gescheiterte europäische Verfassungsvertrag sicherlich eine Rolle, da die französische Europapolitik in der Folge wohl eher andere Schwerpunkte hatte. Wenn eine Vertiefung der trilateralen Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck zu diesem Zeitpunkt hätte erreicht werden sollen, hätte dieser Impuls wohl von Deutschland kommen müssen. Auch der personelle Faktor der damaligen drei Regierungschefs könnte eine Rolle gespielt haben.	Interview FR-01, Zeile 01-12
En 2004, la situation dans le triangle de Weimar a été principalement marquée par la guerre en Irak, dans laquelle la Pologne s'est clairement positionnée en direction des États-Unis et de l'OTAN. L'Allemagne et la France, en revanche, ont refusé d'intervenir aux côtés des Américains, ce qui a entraîné des tensions au sein de la trilatérale. Dans l'ensemble, de nombreuses occasions d'approfondir la coopération ont été manquées dans l'histoire du triangle de Weimar, mais à ma connaissance, il n'a jamais été prévu d'officialiser un traité. Cependant, le format reste important, car il se compose de deux forts bilatéralismes, le franco-allemand et le germano-polonais.	Interview FR-03, Zeile 01-08
Aus meiner Sicht ist im Weimarer Dreieck seit der Osterweiterung sehr entscheidend, welche Erwartungen mit dem Format konkret verbunden werden. Es braucht also ein richtiges diplomatisches Management, was sich nicht durch das Niveau der offiziellen Erklärungen auszeichnet, sondern vor allem informell stattfindet. Darüber hinaus hat das Dreieck natürlich einen symbolischen Wert, der von den aktuellen Regierungen unabhängig sein sollte. Aber praktische Politik besteht eben nicht daraus, im richtigen Moment die richtigen Worte zu sagen, sondern aus konkretem Handeln. Wenn man die Partnerschaft mit den Franzosen betrachtet, lässt sich feststellen, dass es diese nicht gibt. Frankreich nutzt das Weimarer	Interview PL-08, Zeile 01-20

Dreieck immer nur dann, wenn es selbst ein starkes Eigeninteresse hat. Seit Jahren ist der Eindruck entstanden, dass Polen grundsätzlich nicht als Partner akzeptiert wird und kein Interesse an einer Vertiefung der Zusammenarbeit besteht. Deutschland behandelt die deutsch-polnischen Beziehungen ganz anders und agiert mehr mit dem Ziel, die EU insgesamt zusammenzuhalten. Das Weimarer Dreieck funktioniert demnach seit langer Zeit nicht mehr, obwohl es ein gutes Forum für Kompromissvorschläge auch für die EU wäre. Wenn die trilaterale Verbindung ihre Arbeitsweise verändern will, braucht es dazu einen institutionellen Rahmen, in dem regelmäßige Treffen auf den verschiedenen Ebenen stattfinden sollten. Ansonsten ist das Format immer vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen abhängig. In der Visegrád-Gruppe funktioniert das mit einer wechselnden Präsidentschaft deutlich besser.	
Das ursprüngliche Ziel des Weimarer Dreiecks war es, Polen sowohl in die NATO als auch in die Europäische Union zu integrieren. Dies wurde 1999 bzw. 2004 mit dem Beitritt in die EU erreicht. Als EU-Mitglied hatte Polen durchaus von Beginn an, die Ambition mitzuentcheiden. Als größter neuer Mitgliedstaat sollten selbstverständlich auch die Interessen der anderen osteuropäischen Mitglieder vertreten werden. Aber man war sich bewusst, dass dies vor allem im Hinblick auf eine Erweiterung der deutsch-französischen Beziehungen nicht so schnell möglich sein würde, da diese bilaterale Beziehung schon über 40 Jahre mit dem Élysée-Vertrag Bestand hatte und die Kooperation im Weimarer Dreieck Zeit brauchen würde.	Interview PL-02, Zeile 01-09
Die deutsch-französischen Beziehungen sind bis auf die Sekretariatsebene der einzelnen Ministerien strukturiert. Für die Ebene der Finanzminister kann gesagt werden, dass es vor jedem Treffen in Brüssel eine detaillierte Absprache auf der Referentenebene gegeben hat, wobei seit 2010 die Koordinierung zwischen Deutschland und Frankreich etwas zurückgegangen ist. Eine Erweiterung des Tandems mit einem osteuropäischen Mitgliedstaat ist aus meiner Sicht nicht durchsetzbar, da in den Beitrittsländern von 2004 bzw. 2007 die administrativen Strukturen fehlen, um ein Format wie das Weimarer Dreieck über die politische Symbolik hinaus zu gestalten. Auf der Ebene Symbolik hätte es also durchaus funktionieren können. Aber selbst dann stellt sich die Frage, inwiefern sich die Gesamtheit der neuen Mitgliedstaaten von den Polen vertreten gefühlt hätte. Dies ist stark anzuzweifeln. Allerdings fühlen sich auch die alten Mitgliedstaaten von der deutsch-französischen Achse überhaupt nicht vertreten. Auch die Frage nach der Steigerung der Effizienz der EU durch ein funktionierendes Dreieck wird stark bezweifelt. Die deutschen und französischen Kollegen haben berichtet, dass es zu keiner Entscheidung im Rat gekommen ist, wenn zwischen den beiden Ländern keine Einigung im Vorfeld bestand. Die Überschneidungsmenge im Rat wäre also nochmals kleiner mit Polen dabei gewesen. Das Weimarer Dreieck hätte sich also wohlmöglich auf die emotionale Befindlichkeit der Polen positiv ausgewirkt, aber für alle anderen osteuropäischen Mitgliedstaaten nicht. Und vielleicht hätte dies sogar Spanien und Italien brüskiert. In meinem Bereich war die politische Agenda zudem ab 2009/2010 so stark von der Eurokrise betroffen, dass die Erweiterung mit Polen nicht sinnvoll gewesen wäre. Es bestand dann für lange Zeit ein deutsch-französischer „Antagonismus“.	Interview EXP-05, Zeile 01-21
Zunächst sollte zwischen einer theoretischen Konzeption und einer praktischen Umsetzung von Führung unterschieden werden. Wenn man von einer idealistischen europäischen Funktion ausgeht, ist das Weimarer	Interview EXP-16, Zeile 01-14

Dreieck eines von vielen Formaten, welches aber mit Polen als großen, osteuropäischen Mitgliedstaat durchaus diskutiert werden kann. Es fehlt in der Konzeption aber Südeuropa. Bei all diesen Führungsrollen geht es vor allem um Legitimität. Deutschland und Frankreich haben gemeinsam die Legitimität für Initiativen und für eine gewisse Vorreiterrolle. Beim Weimarer Dreieck wird diese Legitimität schon geringer, da Frankreich die Interessen der südeuropäischen Staaten nicht vertreten würde. In der Praxis muss man feststellen, dass, so lange es in Polen die PIS-Regierung gibt, die EU-Recht unterminiert und gegen die zwei Artikel 7-Verfahren laufen, die Idee des Weimarer Dreiecks im Theoretischen verbleibt. Man sollte eine Ost-West-Grenze in der EU wohl nicht so verstärkt sehen. Die Differenzen bestehen viel mehr zwischen verschiedenen, ideologischen Ausrichtungen. Auch die Reduzierung von Osteuropa auf das Format der Visegrád-Gruppe würde zu kurz kommen.	
Es war im Jahr 2004 klar, dass Deutschland und Frankreich mit ihrer Wirtschaftskraft und ihrer Bevölkerungsgröße in der EU weiterhin viel zu sagen haben werden. Für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten ging es erstmal nur darum, sich in die Strukturen der EU, vor allem in die zahlreichen Arbeitsgruppen in Brüssel, zu integrieren. Insofern war es wohl nicht der Anspruch irgendeines neuen Mitgliedes, auch nicht von polnischer Seite, sich dem Führungsduo anzuschließen. Bei der Vorbereitung der Ratspräsidentschaft 2009 ging es z. B. vor allem darum, genügend Personal zu finden, was die Expertise und die Sprachkenntnisse zur Vorbereitung mitbrachte.	Interview CZ-06, Zeile 01-07
Grundsätzlich wäre es wichtig, wenn die europäische Entscheidungsfindung nicht hauptsächlich durch Machtzentren bestimmt wäre. In der Natur europäischer Politik liegt aber gleichwohl die Aushandlung von Kompromissen und das Zusammenbringen von verschiedenen Interessen. Aber es ist auch normal, dass Mitgliedstaaten mit mehr Einwohnern und einer stärkeren Wirtschaftskraft dann in einzelnen Bereichen eine stärkere Rolle spielen. Darüber hinaus ist es auch wichtig, wie lange ein Mitgliedstaat schon in den institutionellen Strukturen ist. Aus meiner Sicht braucht es also eine stärkere Einbeziehung der Interessen aus Mittel- und Osteuropa, da diese durch das deutsch-französische Tandem nicht abgedeckt sind und in den letzten Jahren zentrifugale Kräfte erzeugt hat.	Interview HU-11, Zeile 01-08
Das deutsch-französische Tandem ist für die Leadership-Strukturen der EU nach wie vor von großer Bedeutung, hat aber in den letzten Jahren zunehmend Gegenwind gerade in den Bereichen Finanz- und Migrationspolitik bekommen. Dabei unterscheidet sich das Verhältnis von Deutschland zu seinen europäischen Partnern im Vergleich zu Frankreich allerdings stark. Für Deutschland sind die Visegrád-Staaten ein besonders enger wirtschaftlicher Partner. Es ist deshalb häufig bemüht, sich nicht zu kritisch gegenüber diesen Staaten zu äußern. Gleichzeitig gibt es Staaten wie Österreich, die mit Kanzler Kurz auf Konfrontation mit Deutschland gehen - Kanzler Kurz hat sich bei seinem Berlin-Besuch nicht mit der Kanzlerin getroffen. Auch ein zu dominantes Auftreten des Tandems kommt bei den europäischen Partnern nicht gut an, wie nach der Äußerung von Macron nach dem deutsch-französischen Ministerrat, dass ohne die beiden Staaten keine Entscheidungen in der EU zustande kämen. Orbán sieht sich hingegen als Sprecher der Visegrád-Staaten auf europäischer Ebene. Aus der slowakischen Perspektive ist die Zusammenarbeit in der Gruppe bei bestimmten Themen sehr sinnvoll.	Interview SK-14, Zeile 01-23

Auch durch die Formalisierung, wie den rotierenden Vorsitz, gibt es eine Kontinuität in der Zusammenarbeit. Es gibt aber auch Themenfelder, wie die Russland-Politik, bei denen die Positionen innerhalb der Gruppe sehr unterschiedlich sind. Das Potential des Weimarer Dreiecks, den östlichen Teil der EU stärker abzubilden, ist sicherlich durch Polen groß. Allerdings hängt die Kooperation sehr stark von den jeweiligen Regierungen in den drei Staaten ab. Das Ende der Ära Merkel wird die Trilaterale auch vor große Herausforderungen stellen, da die deutsche Kanzlerin immer ein gutes Gespür für die Interessen Osteuropas hatte. Deshalb wird das Potential des Dreiecks nach den Wahlen in Deutschland und Frankreich neu zu bewerten sein. Auch die Rückkehr von Donald Tusk in die polnische Politik ist sicherlich zu beachten.	
Rückblickend lässt sich für die EU-15 feststellen, dass bei einer Einigung zwischen Deutschland und Frankreich die Vereinbarungen dann auch auf europäischer Ebene letztendlich umgesetzt wurden. Doch diese Zeiten sind mittlerweile vorbei, wie das folgende Beispiel vielleicht verdeutlichen kann: Vor zwei Wochen [Ende Juni 2021] gab es einen Vorschlag vor dem Europäischen Rat auf Initiative von Deutschland und Frankreich hin. Darin wurde ein anderer Ansatz in der EU-Russland-Politik vorgeschlagen, mit dem beispielsweise Treffen auf Staats- und Regierungsebene mit Russland durchgeführt würden. Die osteuropäischen Staaten waren von dem Vorschlag überrascht und haben diesen anschließend erfolgreich geblockt. Das zeigt, dass die Zeiten in denen Berlin und Paris Initiativen ergreifen, denen dann alle anderen folgen müssen, vorbei sind. Auf der anderen Seite erwarten alle in der EU die Impulse des Tandems, ohne die nach wie vor nichts geht. Das Weimarer Dreieck hatte bislang eher eine „zeremonielle Rolle“, was vielleicht auch mit den derzeitigen politischen Verhältnissen in Polen zusammenhängt. Die großen europäischen Initiativen des Weimarer Dreiecks sind aber bislang ausgeblieben. Das Format wird weiterhin gepflegt, wie bei den Festveranstaltungen zum 30. Jubiläum in diesem Jahr. Es ist sicherlich ein eleganter Weg für Deutschland und Frankreich, mit der polnischen Regierung, aber auch anderen Akteuren in Polen, die nicht der Regierung angehören, in Kontakt zu bleiben. Grundsätzlich gehen die EU-Führungsstrukturen aber eher in Richtung wechselnder Allianzen. Es gab zum Beispiel vor einigen Wochen ein Non-Paper von Spanien und den Niederlanden. Darin wurde gemeinsam die Botschaft vertreten, es sollte bei der ganzen europäischen Souveränität und strategischen Autonomie nicht vergessen werden, dass Europa eng mit den Partnern auf internationaler Ebene weiterhin zusammenarbeiten will und offen für Kooperationen ist. Dies verdeutlicht, dass es nicht immer nur die klassischen Partner sind, die Impulse liefern können. Es braucht in einer EU-27 also mehr Flexibilität und je nach Thema unterschiedliche Kooperationen als es zu Beginn der EU noch der Fall war.	Interview KOM-15, Zeile 01-25
Zwischen 2008 und 2011 funktionierte die Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck, da es mit dem damaligen polnischen Außenminister Radosław Sikorski einen sehr intensiven Austausch gab. Allerdings ist aus Brüsseler Perspektive das Format seit dieser Zeit mit Ausnahme der Ukraine-Krise als relevantes Gremium nicht mehr in Erscheinung getreten. Auch wenn es sicher nach wie vor Treffen im Weimarer Dreieck gibt, ist es im EAD nicht wirkmächtig.	Interview EAD-09, Zeile 01-06

Die Antwort kann in einen technischen und einen politischen Blickwinkel unterteilt werden. Technisch stellt sich die Frage, wie die Union mit 28 bzw. 27 Mitgliedstaaten und der damit verbundenen Diversität der Staaten und Regionen zu Entscheidungen kommt. Der Lissabonner Vertrag kommt dabei an seine Grenzen, z. B. mit der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, dieser Diversität Rechnung zu tragen - Stichwort: Verteilungsmechanismus in der Migrationskrise. Die osteuropäischen Staaten können mittlerweile das EU-Handwerk besser und haben realisiert, wie Entscheidungen in der EU getroffen werden. Dies ist einerseits gut, da sie die Funktionsweise der EU dadurch besser kennen, und andererseits können je nach Regierungsführung auch Entscheidungen blockiert werden. Technisch stellt sich also die Frage, ob der Vertrag noch den Herausforderungen gerecht wird. In einer solchen Umgebung kann das deutsch-französische Tandem nicht alle Probleme lösen. Es kann auch nicht verhindern, dass es andere Kräfte in der EU gibt, die zum Teil gegenläufig sind. Eine Erweiterung des Tandems wäre aus meiner Sicht keine Lösung. Es wird nicht angenommen, dass das heutige Polen ein stabiler Partner in einem erweiterten Tandem gewesen wäre. Und es ist schwer vorstellbar, dass sich Polen künftig in eine deutsch-französische Integrationsdynamik einfügen wird. Das Dreieck wird wohl eher dazu genutzt, die aktuellen Botschaften des Tandems zu beeinflussen. Trotz einer Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks lässt sich nicht erkennen, dass in integrationspolitischen Schlüsselfragen dort gemeinsame Lösungsansätze vorhanden sind. Das Format ist sicher wichtig, um Polen überhaupt in die EU einzubinden, aber ein europapolitischer Motivator ist es derzeit nicht.	Interview AT-04, Zeile 01-20
Für Deutschland war die Osterweiterung sehr wichtig und die deutsche Bundesregierung war in den vergangenen Jahren stärker als zum Beispiel Frankreich darum bemüht, die Kompromissfindung in der EU zu verbessern und die osteuropäischen Staaten miteinzubeziehen. Die Machtbilanz innerhalb der EU hat sich dabei nicht so stark verändert. Für die kleineren Mitgliedstaaten geht es immer noch darum, entweder mit Frankreich oder Deutschland eng zusammenzuarbeiten, und dafür gab es auch vor der Osterweiterung schon verschiedene Einflusszonen. Das Weimarer Dreieck spielt keine bedeutende Rolle in der EU, auch weil Polen seit sieben bis acht Jahren einen völlig anderen Kurs fährt. In Brüssel ist Polen auch häufig nicht bereit, neue Projekte zu unterstützen, da ihnen dazu die Finanzmittel fehlen würden. Das Vertretungsschema für Osteuropa funktioniert mit der polnischen EU-Rolle nicht, da es kein Vertreter z. B. für die baltischen Staaten ist und diese sich nicht von Polen repräsentieren lassen würden. Demnach bleibt nur die Visegrád-Gruppe als Vertreter. Allerdings fehlt es der Gruppe neben dem Migrationsthema an Gemeinsamkeiten, ähnlich wie das im Benelux-Format der Fall ist.	Interview NL-18, Zeile 01-15
La Grèce préfère un modèle fédéral pour l'Union européenne et ne supporte pas la dominance de deux ou trois pays en question de leadership. L'union a beaucoup bougé dans les dernières années et dans ce sens un axe franco-allemand ne peut pas être satisfaisant pour l'UE 27 pour travailler des solutions qui représentent toutes les intérêts. Dans une perspective intergouvernementale le tandem franco-allemand continuera de jouer un rôle central, p. e. comme « agenda setter ». Pour le douce nouveaux États-membres de l'Est le format important est le groupe de Viségrad, mais ce groupe suit un agenda intergouvernemental alors qu'elle ne puisse pas voir comme une voix de l'Est à Bruxelles. Ce schéma mentionné de représentation du Nord, de l'Ouest et de l'Est est une perspective réaliste	Interview GR-17, Zeile 01-11

et l'UE se développe vers une direction où ca peut être nécessaire, mais la Grèce et d'autres États-membres travaillent pour une Union supranationale et solidaire.	
The leadership mechanisms have naturally become much more complex as a result of the EU's eastward enlargement than they were in the EU-15. For Spain, however, the importance of the common European project remains central, even in the EU-27. A "Tandem+X" is a realistic possibility to expand the indispensable Franco-German cooperation with European partners in individual policy fields. For fundamental issues, the Weimar Triangle is also an important format, which could have played an important role, for example, in the tensions between Berlin and Warsaw last year with regard to the rule of law.	Interview SP-13, Zeile 01-07

<u>Finanz- und Staatsschuldenkrise: Deutsch-Französisches Tandem (1. Kategorie)</u>	
Konstruktion der Euro-Rettung	
Die Rettungsschirme haben sich als effektives Instrument in der Krise bewiesen. Das war allerdings nicht alleine ein deutsch-französischer Verdienst, sondern daran waren der IWF und die G7 auch stark beteiligt. Es handelte sich um eine globale Krisenlage und war nicht in erster Linie nur europapolitisch zu sehen. Deutschland hatte sich im Verlauf mit Blick auf die Summe der Rettungsschirme jedenfalls stark angepasst, von anfänglich 50 Mrd. Euro auf dann 500 Mrd. Euro.	Interview DE-07, Zeile 20-24
Bei den Rettungsmaßnahmen war klar, dass unter Einstimmigkeit gearbeitet werden müsste, da es kein Gemeinschaftsinstrument dafür gab - außer der „No-bailout-Klausel“. Es war demnach klar, dass es ohne die Bonität von Deutschland nicht gehen würde. Dies hat sich dann noch über die ganzen rechtlichen Fragen verfestigt. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe hat die Verhandlungsposition Deutschlands dann später sogar noch gestärkt, da die Deutschen im Rat in Brüssel als einziges Land auf ihre verfassungsrechtlichen Einschränkungen verweisen konnten. Als Beispiel kann dafür die Verhinderung von Mehrheitsentscheidungen bei den EU-Rettungsschirmen gesehen werden, da das Bundesverfassungsgericht hier Einstimmigkeit in einem seiner Urteile verlangt hatte, ansonsten hätte Deutschland überstimmt werden können.	Interview DE-10, Zeile 44-54
Polen war von der Finanz- und Schuldenkrise nicht so stark betroffen, da einerseits die polnischen Banken in einem guten Zustand waren und zum anderen die Maßnahmen vor allem für die Eurozone getroffen wurden, der Polen bis heute nicht angehört. Deshalb war Polen auch in die Krisenlösung nicht mit eingebunden, was allerdings auch auf keinen großen Widerstand stieß.	Interview PL-02, Zeile 10-14
Der Fiskalpakt und auch die beiden Rettungsschirme ESM und EFSF waren außervertragliche Vereinbarungen, da es im bestehenden Rahmen, z. B. wegen der No-Bailout-Klausel, keine Lösung gegeben hätte. Deshalb kam es zu einer intergouvernementalen Lösung, die den Vorteil hatte, dass diese Zeit begrenzt war und die Verträge nicht schwächte. Frankreich präferierte damals die Euro-Bonds mit einigen südeuropäischen Ländern, was sich aber nicht durchsetzen ließ.	Interview HU-11, Zeile 35-40

Deutsche Hegemonie bei der Euro-Rettung	
Die dominante bzw. starke Verhandlungsposition Deutschlands während der gesamten Eurokrise kam zunächst einmal durch die besondere Rolle der Triple A- Staaten. Dies sind z. B. die Niederlande, Luxemburg sowie Deutschland, also die Länder mit der höchsten Bonität. In dieser Gruppe hatte Deutschland als größter Mitgliedstaat dann natürlich eine sehr starke Stellung. Insgesamt stand die Schuldentragfähigkeit von einzelnen Mitgliedstaaten in Frage und es brauchte ein Modell, wie diese von anderen Staaten abgesichert werden könnten. Frankreich hatte seine Triple A-Bewertung zu Beginn der Krise schon verloren.	Interview DE-10, Zeile 36-43
Politische Führung wurde von Deutschland und Frankreich ausgeübt, wobei Deutschland stärker hervortrat. Die Führung bestand vor allem darin, die Rettungslogik anzunehmen, da lange Zeit in Brüssel nicht über das „Wie“, sondern über das „Ob“ diskutiert wurde. Entscheidend war vor allem das Signal an die Märkte, indem Deutschland und Frankreich klarmachten, dass sie bereit waren, den Euro um jeden Preis zu retten.	Interview DE-07, Zeile 25-29
Es ist nicht so, dass der Begriff „Dominanz“ die Rolle Deutschlands in der Eurokrise treffend beschreibt. Vielmehr hat Deutschland seine strukturelle Position innerhalb der EU im Laufe der Krisenjahre verfestigt, da es insgesamt auch wegen vorheriger Reformen des Arbeitsmarktes im eigenen Land gut durch die Krise gekommen war. Gerade in der EU-19 sind die Bevölkerungsgröße und die wirtschaftliche Leistung entscheidende materielle Ressourcen, die auch bei Entscheidungen im Europäischen Rat durch größere Stimmanteile institutionell sichtbar werden. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass eine eindeutige deutsche Position erkennbar wurde.	Interview FR-01, Zeile 13-20
C'est là que nous devons commencer un peu plus tôt dans l'analyse. Après la réunification en 1990, il était clair que l'Allemagne allait rattraper son retard économique et que l'équilibre au sein de l'UE allait donc également changer dans le domaine économique. Lors de la crise financière à partir de 2008, un déséquilibre économique entre l'Allemagne et la France est apparu pour diverses raisons, ce qui a probablement donné l'impression que la signature allemande dans la résolution de la crise (construction des parachutes de secours de l'UE) était trop forte. En ce qui concerne les relations franco-allemandes, je peux cependant dire qu'il y a eu une coordination tout au long de la période.	Interview FR-03, Zeile 09-17
Das Narrativ einer deutschen Hegemonie wurde in einigen Mitgliedstaaten als innenpolitische Dimension genutzt. Bei der Konstruktion der Rettungsschirme hatte Deutschland aus meiner Sicht faktisch eine dominante Schlüsselposition inne und hat seine Austeritätspolitik vor allem gegenüber den südeuropäischen Staaten durchgesetzt. Deutschland versuchte, diese starke Führungsrolle offiziell meist nicht zu zeigen. Dabei lässt sich seit Jahren die strategische Besetzung von Posten in den EU-Institutionen durch das Auswärtige Amt feststellen. Allen Mitgliedstaaten der EU ist klar, dass ohne die Zustimmung Deutschlands nichts entschieden wird. Das bedeutet dann aber auch mehr Verantwortung. Deutschland ist zudem in einer Vielzahl an Kooperationsformaten vertreten. Grundsätzlich muss aber immer gelten, dass zu jedem Lösungsansatz auch jeder Mitgliedstaat gefragt und gehört werden sollte. Für Polen gilt, solange es kein Euro-Mitglied ist, wird ein stärkeres Engagement in der Finanz- und Wirtschaftspolitik ausbleiben.	Interview PL-08, Zeile 21-33

So direkt kann nicht beurteilt werden, ob eine deutsche Hegemonie in der Krise vorlag. Klar ist aber, dass Deutschland und Frankreich Partner und gleichzeitig vor allem auch wirtschaftliche Konkurrenten sind. Es herrscht also der Anspruch, zumindest wirtschaftlich auf Augenhöhe mit dem anderen zu stehen. In der Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde die Schwäche der französischen Wirtschaft sowie die hohe Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit deutlich. Dies führte aus französischer Perspektive sicherlich zu der Erkenntnis, dass die Krise nur in Zusammenarbeit mit Deutschland als führende Kraft zu lösen war und Frankreich eher die Rolle eines „Junior-Partners“ einnahm.	Interview PL-02, Zeile 15-23
Deutschland hat in der gesamten Eurokrise versucht, Lösungsansätze zu finden, die innerhalb der bestehenden Verträge umsetzbar waren. Es wird nicht so eingeschätzt, dass Deutschland mit einer Position in den Verhandlungen aufgetreten ist, die die anderen EU-Staaten unterdrückt. Es gab eine starke deutsche Führung und das entsprach eben auch der wirtschaftlichen Kraft des Landes. Es wird nicht als Hegemonie angesehen, auch wenn es eine sehr starke Position war, die auch zu hinterfragen ist. Es hätte sicherlich eine Lockerung der Regeln für die Krisenländer einen Mehrwert gehabt. Aber aus heutiger Sicht kann man sagen, dass es die richtigen Entscheidungen waren und sich die fiskalische Situation einiger ehemaliger Krisenländer stabilisiert hat. Ansonsten hätte die EU einen „Dammbruch“ riskiert und keine Anreize mehr für eine solide Haushaltspolitik gesetzt. Es ist auch kein unsolidarisches Verhalten Deutschlands zu erkennen, da man die sozialen Auswirkungen der Sparmaßnahmen im Blick hatte. Ungarn hat in der Eurokrise schon wegen der starken wirtschaftlichen Verbindungen zu Deutschland als größter Handelspartner die deutsche Position unterstützt. Es war aber auch inhaltlich immer der gleichen Meinung. Die Einhaltung der finanzpolitischen Regeln ist auch weiterhin für Ungarn sehr wichtig, vor allem mit Blick auf den Eintritt in den Euro.	Interview HU-11, Zeile 19-34
Die Aushandlung der Rettungsschirme lief auf der intergouvernementalen Ebene, in der Deutschland die zentrale Rolle eingenommen hat. Die Euro-Krise hat verdeutlicht, dass die Bankenrettung der Preis für den Binnenmarkt ist, da der Bankrott eines großen Mitgliedstaates wie Griechenland sehr kritisch gewesen wäre.	Interview SK-14, Zeile 26-29
Zunächst hatte Deutschland seine Position der Haushaltsdisziplin nicht alleine eingenommen. Es war für andere Mitgliedstaaten mit ähnlichen Positionen ein einfacher Weg, Deutschland voranzuschieben. Grundsätzlich wurden die Beschlüsse von allen Mitgliedstaaten mitgetragen. Mit den Niederlanden gab es zudem eine sehr enge Abstimmung, und auch andere haben es akzeptiert. Von daher ist das Narrativ, dass „Merkel den armen Südländern etwas aufoktroyiert“ und die „EU als Ebene für Durchsetzung deutscher Interessen“ gedient hätte, durchaus umstritten. Auf der anderen Seite war es auf Grund des wirtschaftlichen Gewichts Deutschlands nicht verwunderlich, dass gerade zu dem Zeitpunkt, wo die anderen großen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien oder Spanien in finanziellen Schwierigkeiten waren, verstärkt auf die Führungsrolle Deutschlands geschaut wurde. Deutschland hat sicherlich nicht alleine die „Führung übernommen“, da die Entscheidungen dann auch in den anderen Mitgliedstaaten nicht durchzusetzen gewesen wären. Darüber hinaus ist es ein Wesensmerkmal der EU, die Dominanz einzelner Akteure zu begrenzen. Nicht umsonst ist es auch bei der qualifizierten	Interview EU-KOM-15, Zeile 29-61

Mehrheit so, dass kein Mitglied alleine entscheiden kann, selbst wenn sich ein paar „like minded“-Akteure zusammenschließen. Da braucht es schon einen sehr breiten Konsens. Die Europäische Kommission nimmt dabei die Rolle der Vermittlerin ein, die sie nach den Verträgen auch innehat. Die Kommission besitzt nun mal das Initiativrecht, allerdings müssen die Initiativen so vorbereitet sein, dass sie dann die Zustimmung im Rat und im Europäischen Parlament finden. Die Kommission denkt also automatisch bei ihren Vorschlägen daran, wie diese gestaltet sein müssen, damit diese eine breite Zustimmung finden. Das war sicher auch in der Wirtschafts- und Finanzkrise so. Bei „Next Generation EU“ lässt sich zudem feststellen, dass mit dem Wiederaufbauprogramm eine Positionsverschiebung Deutschlands stattgefunden hat. Vor ein paar Jahren hätte wohl niemand in der EU dies für möglich gehalten, weil Deutschland immer gegen eine gemeinsame Kapitalaufnahme war. Schließlich ist es doch so gekommen, da es auch im deutschen Interesse liegt, wenn die Wirtschaft im Euroraum funktioniert. Insofern lässt sich das Narrativ der „deutschen Vorherrschaft“ wahrscheinlich gut in Zeitungen und Magazinen darstellen. Und es wird sicherlich auch innenpolitisch in anderen Mitgliedstaaten genutzt, aber der Realität in Brüssel oder auf anderer europäischer Ebene entspricht dies nicht.	
Von der Dynamik der Entscheidungsprozesse her war damals klar, dass es eine Rollenteilung gab. Deutschland hat eine sehr wichtige Funktion eingenommen, welche die Kommission so nicht einnehmen wollte. Deutschland hatte die eindeutige Motivation, Europa einen Dienst zu erweisen. Auch wenn es dazu sicher andere Sichtweisen gibt, aber Deutschland hatte insgesamt die Glaubwürdigkeit, um eine gesamteuropäische Verantwortung zu übernehmen.	Interview AT-04, Zeile 23-31
Deutschland hat immer eine wichtige Rolle in der Eurokrise gespielt, was nicht alleine an der wirtschaftlichen Stärke, sondern auch an der Persönlichkeit der Bundeskanzlerin lag. Die Krise war der erste wirkliche Test für die Eurozone, in der zusätzlich eine Nord-Süd-Spaltung drohte. Frankreich war Interessenvertreter der Südländer und gleichzeitig aber auch selbst betroffen. Sarkozy wollte Führungsstärke demonstrieren, in dem er häufig mit Kanzlerin Merkel auftrat. Die Eurobonds wurden lange diskutiert, und sogar der damalige EU-Ratspräsident Herman van Rompuy ging fest davon aus, dass es zu einer Einführung der gemeinsamen Anleihen käme. Deutschland hat die gemeinsame Aufnahme von Schulden aber damals verhindert, wobei auch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine wichtige Rolle spielte, da die deutsche Bundeskanzlerin häufig in den Verhandlungen auf die verfassungsrechtlichen Bedenken verweisen konnte.	Interview NL-18, Zeile 16-26
Because of its weight, Germany is meant to play, of course, an important role in defining the way out of the crisis of the euro, the past ones and the ones that will come in the future. The hard criteria (now unrealistic to any member of the euro zone) established in Maastricht and the austerity policies decided during the last decade, led to difficulties in many member states, including Greece, Italy or Spain, as the worldwide economic crisis hit the EU. Naturally, the countries whose previous currencies were not as strong as the euro, had to struggle more to adapt their economies to policies designed to have a strong common currency, more similar to the mark than to the “peseta”.	Interview SP-13, Zeile 08-21

Nevertheless, efforts were made and in general terms the transition process was a success story. However, when the first debt crisis arrived, it was time for the whole “euro-team” to help the struggling countries out of the crisis. The fact that the situation created an internal debate in Germany about the extent of the support to these countries can be understood, but at the end of the day the role of Germany could not be any other than to enable for the EU and the ECB to assist those countries.	
La dominance allemande en matière financière est inévitable dans la zone de l'Euro. En même temps on ne peut pas nier que l'Allemagne profite beaucoup du marché uni concernant son bilan commerciale comme p. e. avec la Grèce. Dans cette logique il n'est pas étonnant que la construction du ESM et du EFSF étaient vraiment influencé par l'Allemagne. La négociation s'est passée au niveau intergouvernemental, mais le ESM est entré dans les traités de l'UE sous la présidence de Donald Tusk plus tard.	Interview GR-17, Zeile 12-17
<i>Deutsch-französischer Gipfel in Deauville 2010</i>	
Auf dem Gipfel ging es um eine Verschärfung des Stabilitätspakts und um die Frage der Beteiligung privater Gläubiger bei der Griechenland-Rettung. Aus diesen beiden Punkten wurde dort ein „paket“ verhandelt. Bei der Verschärfung des Stabilitätspaktes war klar, dass alle Euro-Staaten betroffen wären. Im Detail ging es hier um eine automatische Sanktionierung durch die Kommission bei Nichteinhaltung der Defizitkriterien. Hier konnte sich Frankreich durchsetzen und die Regelung verhindern. Ebenso war klar, wenn Deutschland und Frankreich sich dabei einigen würden, dass dies dann der Kompromiss für die EU-19 wäre. Das zeigt die starke Stellung der beiden Länder, da sie beide Lager in der EU repräsentierten. Nach dem Gipfel gab es Ärger wegen der intransparenten Absprachen, aber der ausgehandelte Kompromiss ist später dann so in das EU-Recht aufgenommen worden. Der Eindruck des „Einschwenkens“ der Franzosen auf die deutsche Position kommt daher, dass Frankreich immer gegen eine private Gläubigerbeteiligung bei der Staatsverschuldung war und in Deauville diese Haltung aufgegeben hat. Dies war für die Griechenland-Rettung sehr zentral und ist deshalb mehr im Gedächtnis geblieben.	Interview DE-10, Zeile 55-71
Die Grundfrage auf dem Gipfel war, ob der Bankensektor bei Zahlungsausfällen beteiligt werden soll. Für die deutsche Politik war das eine Grundposition und für die französische Seite eine Art „no Go Area“, da man eine Destabilisierung des Bankensektors in der Eurozone befürchtete. Die französischen Banken waren zudem in noch größerem Umfang in Griechenland engagiert. Das wird als einer der Kernkonfliktpunkte zu dieser Zeit gesehen. Die französische Seite hat im Sommer 2010 die Deutschen als zu zögerlich kritisiert, die den Ernst der Lage nicht erkannt hätten. Aus der französischen Wahrnehmung heraus war der Gipfel demnach kein Einschwenken auf die deutsche Position.	Interview DE-07, Zeile 30-37
Ob das Gipfeltreffen in Deauville im Oktober 2010 ein Einlenken der französischen Position auf den Kurs Deutschlands bewirkt hat, kann nicht beurteilt werden.	Interview FR-01, Zeile 21-22
En 2010, autant que je me souviens, il s'agissait principalement de la menace d'une crise nationale italienne et de l'ensemble des règles existantes (critères de Maastricht), que certains États membres ne voulaient ou ne	Interview FR-03, Zeile 18-25

pouvaient plus accepter. Je ne sais pas si le sommet de Deauville doit être considéré comme un tournant pour que le gouvernement français cède. L'Allemagne s'est certainement fortement engagée dans la résolution des crises, d'où sont également nées certaines initiatives allemandes. Toutefois, je ne considère pas cela comme une simple raison pour le leadership de l'Allemagne.	
Der Gipfel kann als großer Erfolg Deutschlands gegenüber Frankreich eingeordnet werden, da die deutsche Seite die „automatische Sanktionierung“ durchgesetzt hat. Insgesamt hat der Gipfel aber die Wahrnehmung des Tandems als Leadership-Format gestärkt.	Interview PL-08, Zeile 34-37
In dieser Zeit gab es sehr viele Treffen zwischen Merkel und Sarkozy. Aber man hatte in der gesamten Zeit nicht den Eindruck, dass es zu einer Bewegung der deutschen Position gekommen wäre. Es ging also immer darum, in welchem Bereich die Franzosen die deutsche Position einnehmen. So war es auch auf dem Gipfel von Deauville, bei dem die Frage diskutiert wurde, ob eine Restrukturierung von Staatsschulden zulässig sein soll. Sarkozy lenkte schließlich zu einer Umstrukturierung von Staatsschulden ein. Das wird allerdings nicht als Fehler betrachtet, da es ohne diese Maßnahme, wie am Beispiel Griechenlands gesehen, nicht funktioniert hätte. In der Folge haben die Deutschen dann aber auch dem EFSF zugestimmt und akzeptiert, dass dieser nicht im Widerspruch zur „No-Bailout“ Klausel steht. Es gab dann einen Eco-Fin-Rat und einen Europäischen Rat, bei dem die Deutschen weiterhin zu allem „Nein“ sagten. Aber letztendlich haben sie dann doch den Rettungsschirmen zugestimmt - auch mit Druck von außen. Der ganze Lösungsprozess ist vollkommen auf der intergouvernementalen Ebene abgelaufen, in der die Machtverhältnisse sehr klar waren. Deutschland hat lange alle Entscheidungen, manchmal zusammen mit den Niederländern und den Finnen, verhindert. Kanzlerin Merkel musste zwischen dem innenpolitischen Druck aus Deutschland, dem möglichen Scheitern der Eurozone und dem Druck der EZB, der Kommission und den südeuropäischen Ländern einen Ausgleich finden. Zum Schluss hat sie selbst die Entscheidung getroffen.	Interview EXP-05, Zeile 48-65
Man könnte sagen, dass der Gipfel von Deauville das eigentliche Problem nicht gelöst hat und erst die Rettungsschirme zu einer Lösung führten. Allerdings wurden diese Rettungsschirme und die Bankenunion dann aber zum politischen Problem, da sich die Nicht-Euromitglieder nicht mehr dazu entschließen wollten, in den Euro einzutreten.	Interview CZ-06, Zeile 17-20
Der Gipfel stellt einen klassischen deutsch-französischen Kompromiss dar. Deutschland lenkte ein, die Defizitländer nicht automatisch, sondern erst nach einer Frist von sechs Monaten zu sanktionieren. Und Frankreich stimmte zu, dass bei Überschreitung der Defizitgrenze das Stimmrecht im Ministerrat entzogen werden könnte. Deauville ist also ein Beispiel für eine typische EU-Entscheidungsfindung, bei dem aus zwei unterschiedlichen Positionen zwischen Deutschland und Frankreich dann ein Kompromiss erarbeitet wird, den die anderen 25 Mitgliedstaaten mittragen können. Vor diesen deutsch-französischen Gipfeln finden im Vorfeld eine Vielzahl von Telefonaten mit Vertretern der anderen Mitgliedstaaten statt. Da am Ende alle zustimmen müssen, ist diese Form der Kompromissfindung auch völlig in Ordnung. Wichtig ist, dass jeder die Möglichkeit hat, seine Position einzubringen, und es eine Diskussion auf EU-Ebene gibt. Aber gerade bei Pattsituationen braucht es pragmatische Lösungen. Und dafür ist das deutsch-französische Tandem bzw. noch besser das Weimarer Dreieck sehr	Interview HU-11, Zeile 41-56

gut geeignet. Die supranationalen Institutionen spielen natürlich auch eine wichtige Rolle, vor allem das Europäische Parlament. Aber in den großen politischen Fragen braucht es einen Kompromiss auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, was in Brüssel als „Sherpakratie“ bezeichnet wird.	
Das ist schwer zu beantworten, da die Erinnerung daran nur noch vage ist. Es ist vielleicht auch zu einfach zu sagen: „Das sind die spendierfreudigen Franzosen und die sparsfreudigen Deutschen“. Aber das Gute an der deutsch-französischen Zusammenarbeit ist wohl, dass auf beiden Seiten ein tiefes Verständnis für die jeweiligen Positionen des anderen vorhanden ist.	Interview EU-KOM-15, Zeile 62-66
Das deutsch-französische Tandem war zu der Zeit sehr durch Deutschland geprägt, welches über mehr wirtschaftliche Stärke verfügte. Genauere Details zu dem Gipfel können nicht mehr ausgeführt werden.	Interview AT-04, Zeile 29-31
Die Folge des Gipfels in Deauville war ein informelles Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich, welches in keiner Weise mit den anderen Mitgliedstaaten vorbereitet und koordiniert wurde. Die Niederlande war über diesen Vorgang sehr enttäuscht. Nicht mal die direkt betroffenen südeuropäischen Staaten wurden miteinbezogen. Allen war damals klar, dass der Handlungsdruck sehr hoch war und es die Option „nicht zu handeln“ nicht gab. Das Signal des Gipfels war neben dem Einlenken Frankreichs aber auch die Bereitschaft Deutschlands, auf Haushaltsdisziplin unter Bedingungen zu verzichten. Aus heutiger Sicht lässt sich aber eindeutig feststellen, dass Deutschland eigene Vorstellungen einer Austeritätspolitik im „Two Pack“ oder „Six Pack“ bzw. im später umgesetzten Fiskalpakt durchgesetzt hat.	Interview NL-18, Zeile 27-35
The Deauville Franco-German agreement was the result of a difficult compromise at a very particular moment in time. Some proposals enabled solutions to some problems, some other were proposals that nowadays would be indefensible. Trying to extract today the positive outcome of it all with a historic perspective, it can be simply seen as one more example of the extraordinary capacity of Chancellor Merkel to find compromises to keep the euro alive.	Interview SP-13, Zeile 22-26
Le sommet a bien montré la dominance de l'axe franco-allemand. Pour la majorité des petits États-membres ou les pays moins développés, c'était le début d'un mécanisme où les Allemands et les Français prennent les décisions pour les autres 25 pays. C'est aussi vrai que le sommet peut être vu comme signe de puissance allemande mais d'un point de vue de la Grèce il reste le leadership franco-allemand qui a dicté un règlement pour les autres.	Interview GR-17, Zeile 18-22
<i>Grexit-Debatte</i>	
Frankreich war der Repräsentant der Südeuropäer. Dies wurde in der Debatte um den Austritt Griechenlands aus dem Euro dann sehr deutlich. Bundesfinanzminister Schäuble war bereit, Griechenland aus dem Euro auszuschließen. Und die Franzosen hatten auf höchster Ebene festgelegt, dass dies auf gar keinen Fall passieren dürfe. In diesem Moment waren die Positionen im Tandem also sehr konträr.	Interview DE-10, Zeile 72-76
Im späteren Verlauf der Krise zur sog. „Grexit“-Debatte hat auf französischer Seite Unverständnis über die harte deutsche Haltung vorgelegen. Da gab es Schwierigkeiten, die deutsche Linie zu verstehen, auch weil Frankreich traditionell zu Griechenland eine enge politische Verbindung pflegt.	Interview FR-01, Zeile 23-26

La discussion sur le retrait de la Grèce de la zone euro a été critiquée par les Français. À mon avis, les facteurs personnels entre les ministres des finances allemand et grec, Schäuble et Varoufakis, qui occupaient des positions très différentes, ont joué un rôle décisif à cet égard. Le débat "Grexit" a alors certainement aussi été lancé par le côté allemand pour des raisons tactiques, afin que la Grèce respecte les traités. La question de savoir si le côté allemand était vraiment prêt à aller aussi loin reste ouverte. Mais c'était certainement un calcul diplomatique d'articuler publiquement l'option de sortie.	Interview FR-03, Zeile 26-33
Polen war vom kollektiven Problem des Staatsbankrotts von Griechenland nicht betroffen, da es kein Euro-Mitglied ist. Die deutsche Einschätzung der Lage war für Polen aber sehr wichtig, und man ging davon aus, dass Deutschland die Krise schon „irgendwie regeln“ würde. Das Narrativ des Austritts Griechenlands galt als rein theoretisch. Vor dem Brexit hat doch niemand so ein Szenario für realistisch gehalten. Aus polnischer Sicht waren die enormen Schwierigkeiten und die Grexit-Debatte eher eine nachträgliche Bestätigung, nicht in den Euro eingetreten zu sein. Die ganze Konstruktion des Euro hat sich als fehlerhaft erwiesen, weshalb Polen auch weiterhin kein Interesse hat, den Euro einzuführen, obwohl es die Kopenhagener Kriterien sicherlich erfüllen könnte.	Interview PL-08, Zeile 38-48
Man sollte bezüglich der „Grexit-Debatte“ nicht von einer deutschen Hegemonie sprechen. Die EWG hat das ganze erste Halbjahr in Brüssel mitbekommen, dass der griechische Finanzminister Varoufakis seine Kollegen „an der Nase“ herumgeführt hat. Im Nachhinein ist es sehr deutlich, was er wollte: Viel Geld und keine Auflagen. Dafür hat er die Strategie „Brinkman-Ship“ angewendet und bis zuletzt gesagt, „wenn ihr mir das Geld nicht gebt, dann werden wir die griechischen Schulden nicht zurückzahlen“. Und der deutsche Finanzminister war auf der anderen Seite ein „harter Hund“ und hat sich nicht von Varoufakis unter Druck setzen lassen. Der Einzige, der noch vermitteln wollte, war der französische Finanzminister Sapin. Das Papier von Schäuble im Sommer 2015 war dann natürlich schon heftig, es hat aber aus der heutigen Sicht als „Katalysator“ gewirkt.	Interview EXP-05, Zeile 66-75
In Tschechien hat die Diskussion um den Austritt Griechenlands keine große Rolle gespielt. Aber grundsätzlich war die tschechische Position, dass es keine Haftung für unverantwortliche Mitgliedstaaten geben sollte.	Interview CZ-06, Zeile 21-23
Im Falle Griechenlands hat sich die Situation damals dramatisch zugespitzt. Es bestand nicht der Eindruck, dass mit den Griechen nicht gesprochen wurde. Auch das Bundesfinanzministerium hatte sich damals sehr um einen ständigen Austausch bemüht. Es war aber eine sehr schwierige politische Lage mit wenig Verhandlungsspielraum. Später wurde von Herrn Schäuble selbst eingeräumt, dass er den Austritt Griechenlands als realistisches Szenario betrachtet hatte und dies nicht unbedingt ein „Glanzmoment“ der deutschen Europapolitik gewesen war.	Interview HU-11, Zeile 57-63
Letztendlich war es ein Zusammenspiel des Tandems und der Europäischen Kommission. Die deutsche Bundeskanzlerin hat sicher eine ganz zentrale Rolle gespielt, ebenso wie Finanzminister Schäuble, der auch die Optionen des „Grexit“ zumindest in Erwägung gezogen hat. Es stand aber vor allem die Frage im Mittelpunkt, ob die EU in eine Situation kommen möchte, bei allen wirtschaftlichen Versäumnissen, in Griechenland und anderen Ländern, in der man sich „der Gnade der Finanzmärkte ausliefert“. Es ging also auch um die Frage des Primats der Politik gegenüber der Wirtschaft.	Interview EU-KOM-15, Zeile 67-92

Darauf hatten die deutsche Bundeskanzlerin, die EZB, die Kommission, die anderen Mitgliedstaaten eine klare gemeinsame Antwort. Natürlich ging es dann auch um die technische Umsetzung. Deutschland hat dabei aber sicher eine zentrale Rolle in dem Gefüge eingenommen. Es hat in jedem Fall eine Nachfrage nach Führungsleistung gegeben. Ohne die EZB wäre es aber auch nicht gegangen. Deutschland hat zu der Zeit sicher eine herausragende Rolle eingenommen, was aber auch daran lag, dass die anderen großen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien oder Spanien exponiert waren. Gleichzeitig hatten diese Akteure ein gemeinsames Verständnis, dass manche Maßnahmen dieser Krise nicht akzeptabel sind. Politischer Leadership lässt sich im Jahr 2015 eindeutig feststellen. Dieser war sicherlich nicht ganz einfach durchsetzbar, auch weil es medialen Druck gab. In der Bild-Zeitung war damals von den „Pleite-Griechen“ die Rede. Und es gab den Vorwurf an Herrn Draghi und Frau Merkel, warum die Griechen weiterhin mit Geld aus Deutschland unterstützt würden. Dazu braucht es schon eine gewisse politische Courage. Und es braucht „Political Leadership“ im positiven Sinne, dass man vielleicht nicht das tut, was in dem Moment laut Meinungsumfragen populär wäre, sondern was hoffentlich langfristig historisch wichtig und richtig ist.	
Die Rolle der Europäischen Kommission in dem Forschungsdesign wird wohl zu kurz dargestellt. Dies aufgrund der Wahrnehmung, dass sich das Tandem zur Bewältigung der Krise in den Dienst der Kommission gestellt hat. Das wird dadurch begründet, dass es wichtig war, eine Verbindung zu den Mitgliedstaaten in den Europäischen Rat zu bekommen. Das Tandem stimmt sich aus meiner Sicht sehr stark mit der Europäischen Kommission im Voraus ab, was eine wichtige Komponente in der Untersuchung von politischer Führung darstellt. Die damaligen Beschlüsse haben wohl das kollektive Problem der EU gelöst, wenn man sich heute anschaut, wo Spanien, Portugal, aber auch Griechenland wirtschaftlich stehen. Sicherlich gibt es einzelne Staaten, die bis heute die Lehren aus der Krise nicht gezogen haben oder auch wirtschaftlich nicht ziehen konnten, aber insgesamt wurde die Krisenlage damals gelöst.	Interview AT-04, Zeile 32-44
Die Grexit-Debatte war damals vor allem ein deutliches Signal an die anderen südeuropäischen Staaten wie Italien, Spanien und Portugal, dass diese Option des Austritts aus der Eurozone nicht ausgeschlossen werden kann. Es war eine heftige Diskussion über den Umfang und die Art der Maßnahmen. Die Niederlande setzten sich stark für eine Beteiligung des IWF an den Zahlungen an Griechenland ein, was vor allem Frankreich lange ablehnte und schließlich doch akzeptieren musste. In den Niederlanden löste das Szenario des „Grexit“ eine heftige Debatte darüber aus, warum Länder wie Griechenland oder Italien überhaupt mit derart schlecht finanziellen Voraussetzungen in den Euro aufgenommen wurden. Die Debatte war auf EU-Ebene aber wohl mehr Verhandlungsstrategie des damaligen Finanzministers Schäuble als eine realistische Option. Aus der heutigen Sicht war dies sicher ein Fehler, da die Folgen für die griechische Wirtschaft langfristig durch die Perzeption als Schuldnerstaat immens waren und nicht dazu geführt hat, dass die Investoren in ihrer Mehrzahl in Griechenland geblieben sind.	Interview NL-18, Zeile 36-48
The very harsh austerity measures almost led to a collapse of the entire euro. There was no doubt that Greece had to be assisted. The ECB has	Interview SP-13, Zeile 27-29

played an important role during the last decade in moving forward not the national visions but the interest of the euro zone as a whole.	
<i>Leadership-Rolle in der EU-19</i>	
In der Eurokrise war klar, dass wenn Deutschland und Frankreich etwas vereinbaren, dann gehen auch die „Hardliner“ auf beiden Seiten die Kompromisse mit. Deswegen reicht auch ein deutsch-französischer Kompromiss heute lange nicht mehr so weit wie noch vor zehn Jahren. Dies hängt aber weniger mit der Osterweiterung zusammen, als mit dem Brexit und der Wahrnehmung in den Niederlanden, dass Deutschland zu „französisch“ geworden ist.	Interview DE-10, Zeile 97-103
Für die Währungspolitik der gesamten Eurozone reichen deutsch-französische Vorschläge alleine nicht aus, ohne sie ist eine Problemlösung aber schwer vorstellbar. Dies liegt auch daran, dass die deutsch-französischen Beziehungen stark institutionalisiert sind und im Ministerrat in der Eurokrise harte Arbeit geleistet wurde. Das Muster der Vertretung Deutschlands für die nördlichen und baltischen Staaten sowie Frankreichs für die südlichen Staaten erhöht für die deutsch-französischen Vorschläge und Konzepte sicherlich die Chance auf eine Durchsetzung auf europäischer Ebene. Ein direkter Zusammenhang zwischen den Vorlagen des Ministerrates und der Entscheidungen im Europäischen Rat ist aber nicht erkennbar.	Interview FR-01, Zeile 27-35
À mon avis, le tandem franco-allemand est suffisant pour l'UE-19 en tant que coopération de leadership et je pense également qu'il est encore capable d'élaborer des propositions de compromis pour l'ensemble de l'UE-27 qui rencontrent une grande approbation de la part des autres États membres. En ce qui concerne l'euro, un grand État membre d'Europe orientale comme la Pologne, par exemple, continue de rejeter l'introduction de l'euro pour des raisons politiques. En conséquence, la Pologne est impliquée dans les questions de politique fiscale mais ne peut pas jouer un rôle de premier plan. En fait, l'acceptation du tandem existe toujours après l'élargissement vers l'Est, ce qui est également dû au fait que les nouveaux États membres sont trop divisés entre eux et n'adoptent généralement pas de position commune. La fonction du tandem est également clairement visible à l'heure actuelle lorsque l'on pense à la proposition de fonds de relance de l'UE.	Interview FR-03, Zeile 34-46
Das deutsch-französische Tandem bleibt für die Eurozone weiterhin entscheidend, da auch die Eurokrise die Rolle als „Motor“ eher gefestigt hat und auch der Anspruch auf die Führungsrolle deutlich erkennbar ist. Deutschland braucht Frankreich auch als Partner, damit es nicht alleine Lösungsansätze durchsetzen muss und als zu dominant wahrgenommen wird. Polen unterstützt die Kriterien der Haushaltsdisziplin von Deutschland, aber auch den deutsch-französischen Motor, in den allerdings weitere Staaten miteinbezogen werden sollten.	Interview PL-08, Zeile 55-61
Zur Bewältigung der Finanzkrise musste das deutsch-französische Tandem ausreichen, da andere große Mitgliedstaaten aus den „Big Six“, wie Großbritannien oder Polen, nicht so betroffen bzw. engagiert waren. Im Verlauf der Krise zeigte sich, dass es nur Deutschland schaffen konnte, ein Konzept zu erarbeiten. Aus meiner Sicht hatte aber auch niemand in der EU ein Problem mit der starken Rolle Deutschlands.	Interview PL-02, Zeile 24-29
Für die EU-19 trifft das durchaus zu. Es sollte aber nicht als Leadership bezeichnet werden, sondern eher als „Last-Man-Standing“ oder deutsches Veto. Es ist nach wie vor in der Eurozone so, wenn die Deutschen einen	Interview EXP-05, Zeile 85-89

Vorschlag nicht unterstützen, dass dieser dann scheitert. Dies kann man am Beispiel der Bankenunion sehr gut sehen, welche von deutscher Seite aus seit Jahren blockiert wird.	
Innerhalb der Eurogruppe gibt es ein inklusives Format, an dem dann nicht nur die EU-19, sondern alle Mitgliedstaaten teilnehmen. Deutschland und Frankreich nehmen als wirtschaftsstärkste Nationen naturgemäß eine Führungsrolle in der EU-19 ein.	Interview CZ-06, Zeile 24-26
In Bezug auf den Euro braucht es heute ebenfalls eine breitere Kooperation, da das Tandem die verschiedenen Interessen, z. B. der Slowaken oder auch Euro-Beitrittskandidaten wie Ungarn, nicht ausreichend abdeckt.	Interview HU-11, Zeile 67-69
Insgesamt ist das heutige europapolitische Gewicht Frankreichs stark mit der europäischen Integration und deren Gründungsmythos verbunden. Wäre Frankreich z. B. ein Mitgliedstaat wie Spanien, hätte es nicht dieses europapolitische Gewicht. Durch den Brexit ist natürlich jetzt nochmal eine Kräfteverschiebung zu Gunsten Frankreichs passiert. Um es als Metapher auszudrücken: „Wenn Frankreich mit einem Bein auftritt, dann tritt Deutschland mit drei Beinen auf.“	Interview AT-04, Zeile 45-50
Aus meiner Sicht reicht das Tandem als Impulsgeber sowohl für die EU-19 als auch die EU-27 nach wie vor aus. Es ist aber gar nicht so häufig der Fall, dass die beiden Staaten sich einig sind. Wenn sie ein Projekt auf europäischer Ebene einbringen, ist es nicht mehr zu verhindern. Die Niederlande können dann an der konkreten Ausgestaltung mitarbeiten, aber die Vorhaben nicht mehr stoppen. Das Tandem bleibt damit ein wichtiger Motor für die EU-27, gleichzeitig bemühen sich die Niederlande auch immer um neue Allianzen in sog. like-minded groups.	Interview NL-18, Zeile 49-54
No leadership is sufficient, but of course the tandem is needed. Still, any attempt of only two countries out of 19 to impose a common solution will not work. Initiatives are well appreciated; negotiations must be carried out at 19 (+ ECB) and all concerned parties must have a say.	Interview SP-13, Zeile 31-34
La Grèce s'oppose à la direction d'un ou plusieurs États et continue de prôner une prise de décision supranationale.	Interview GR-17, Zeile 39-40

<i>EU-Recovery-Fund 2020</i>	
In der Corona-Bonds-Debatte gab es eindeutig einen deutsch-französischen Leadership, aber auch wieder als Reaktion auf die drohende Wirtschaftskrise. Es lässt sich eine Bewegung der deutschen Position feststellen, was Frankreich und andere Länder schon länger gefordert hatten. Dies war in Deutschland und auch zwischen den Ministerien nicht unumstritten, aber mittelfristig führt an dieser Form der gemeinsamen Kapitalaufnahme kein Weg vorbei, wenn man es mit dem Euro und seiner globalen Rolle ernst meint. Alle Experten sagen, dass der Euro langfristig Mitgliedstaaten mit einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft im Inneren, aber eben auch ein „Safe Asset“ nach außen braucht, was eine Markttiefe und Breite hat. Aber die Vermutung liegt nahe, dass es eine sehr enge Abstimmung mit der Kommission gab, also eine Form eines Dreiecks von Leadership. Die deutsche Position war, dass es sich um eine einmalige Aktion handelte. Und es gibt auch einen Rückzahlungsrahmen ab 2028, der dann 30 Jahren gehen soll. Dass dies auch wirklich passiert, wird stark bezweifelt. Es war	Interview DE-07, Zeile 43-58

also entscheidend, dass es die gemeinsame deutsch-französische Position gab, die unter den Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure waren.	
Seit der Eurokrise gibt es eine „Nord-Süd-Spaltung“ im Euroraum, die nur sehr schwer über das deutsch-französische Tandem abgebildet werden kann. Es lässt sich z. B. eine deutlich striktere Positionierung der Niederländer bei den Nordländern feststellen, denen ein deutsch-französischer Kompromiss nicht mehr ausreicht. Im späteren Verlauf zur Reform des ESM 2018 hat es auch ein deutsch-französisches Papier gegeben, worauf die Niederländer eine Koalition der Hanse-Gruppe gebildet haben und ihr Veto eingelegt haben. Das hätte es in der Eurokrise so nicht gegeben. In diesem Fall geht es um die EU-27, d. h. alle profitierten von den getroffenen Maßnahmen. Die Situation im Mai 2020 war so, dass die Kommission mit einem ersten Vorschlag vorgearbeitet hatte. Anschließend gab es mehrere Runden der Staats- und Regierungschefs, wie ein solches Aufbauprogramm ausgestaltet werden könnte. In der zentralen Frage waren die Mitgliedstaaten sich nicht einig, ob man der Kommission erlauben sollte, Kredite aufzunehmen, um diese als Zuschüsse, sog. „deficit spending“, an die Mitgliedstaaten weiterzureichen. Auch Deutschland war bei den Zuschüssen am Anfang kritisch. Die Kommission hat dann an Deutschland und Frankreich signalisiert, dass Führung in der EU benötigt wird. Sie würde ihren Vorschlag erst dann einbringen, wenn klar ist, worauf sich die beiden verständigen könnten, da sonst keine realistische Chance auf eine Einigung innerhalb der EU besteht. Daraufhin hat es die deutsch-französische Verständigung gegeben. Das deutsch-französische Tandem war also Voraussetzung dafür, um einen der großen Konflikte zu lösen, und es hat der Kommission ermöglicht, einen Kompromissvorschlag zu machen. Allerdings blieb als zweiter Aspekt die Verbindung der Gelder mit den Rechtsstaatlichkeitsprinzipien offen. Dies verzögerte die Durchsetzung des Wiederaufbaufonds nochmal um einige Monate, da Polen und Ungarn diesem nicht zustimmen wollten. Die Vorschläge zum Wiederaufbaufonds entstanden durch einen langen Diskussionsprozess zwischen Deutschland, Frankreich und der Europäischen Kommission. Es lagen mehrere Vorschläge auf dem Tisch. Die Idee dahinter ist dann gemeinschaftlich entstanden, wobei das BMF die Rechtskonstruktion ausgearbeitet hat. Daraus sollte aber kein deutscher Leadership abgeleitet werden, da Deutschland auch in den meisten Fällen die größten Schwierigkeiten mit der nationalen Gesetzgebung und dem sehr aktiven Bundesverfassungsgericht hat.	Interview DE-10, Zeile 91-97, 104-128
Der deutsch-französische Vorschlag war durchaus überraschend. Er kam vor allem deshalb zustande, weil es ein starkes Bewusstsein dafür gab, dass es insbesondere für Italien einen Unterstützungsfonds geben müsste; auch wegen der drohenden Gefahr, die Italiener für das europäische Projekt zu verlieren. Die Aushandlung des Wiederaufbaufonds lief über verschiedene Kanäle; dabei spielten einerseits die vertieften französisch-italienischen Beziehungen, aber auch die deutsch-niederländischen Beziehungen eine Rolle. Zudem gab es auch Gespräche über die liberale Fraktion im Europäischen Parlament zwischen dem französischen und niederländischen Präsidenten. Die Mittelmeer-Union hat wohl bei der Aushandlung keine Funktion übernommen. Für die Ausarbeitung eines solchen komplexen Vorschlages und die politisch-rechtliche Prüfung braucht es dann aber vor allem „Man power“, die nur auf deutscher und französischer Seite so vorliegt. Da gibt es dann zusätzliche	Interview FR-01, Zeile 36-49

Abstimmungskanäle in die Europäische Kommission hinein, wo eine partnerschaftliche Abstimmung erfolgt.	
La proposition franco-allemande pour la reconstruction de l'Europe représente un changement profond, dans lequel la position allemande a clairement changé par rapport aux crises précédentes. Cependant, il n'y a aucun signe de co-leadership de la Commission européenne dans l'adoption de la proposition au cours des négociations. L'augmentation du budget a été faite en consultation avec les représentants allemands et français. Dans l'ensemble, chaque institution doit jouer son rôle.	Interview FR-03, Zeile 47-52
Zu Beginn der Verhandlungen gab es ein ziemliches Durcheinander in der EU. Die Niederlande und Österreich haben vor allem die frühere deutsche Position übernommen. Aus meiner Sicht hat Deutschland dabei auch von der „Grexit-Debatte“ gelernt. Es hat verstanden, dass es nichts bringt, einzelne Staaten „an den Pranger“ zu stellen, da immer nur eine gewisse Verantwortung bei ihnen selber liegt. Die Menschen in der EU brauchen deren Unterstützung in solchen Krisenphasen, und auch hier wurde auf deutscher Seite gesehen, dass das Prinzip der „schwarzen Null“ nicht alles ist. Die Aushandlung des Recovery-Fund lief maßgeblich über das deutsch-französische Tandem, bei der die Franzosen sicherlich sehr zufrieden mit der veränderten Position Deutschlands gewesen sind. Macron nutzte den Fonds danach auch innenpolitisch gegen Marine Le Pen. Die EU-Kommission war dann zwar auch beteiligt, allerdings setzt sie eigentlich nur um, was die Mitgliedstaaten zuvor definiert haben. Eine politische Funktion sollte sie nicht einnehmen. Polen war mit den Verhandlungen zufrieden und hat die deutsch-französische Aushandlung nicht gestört. Es hat aber auch in Koordination mit der Visegrád-Gruppe darauf bestanden, dass es keine automatische Verknüpfung mit Rechtsstaatsprinzipien gibt. Polen hat dem Fonds sowie den Haushaltsplänen dann schnell zugestimmt, da es von den Zahlungen profitiert.	Interview PL-08, Zeile 62-78
Das Konzept wurde von Kanzlerin Merkel und Präsident Macron in Abstimmung mit den europäischen Partnern erarbeitet. Polen bezieht einen Anteil von 64 Milliarden aus dem Fonds und dem mehrjährigen Haushalt, womit es sehr zufrieden ist. Wegen dem Druck der „sparsamen Länder“ wird es wohl noch zu Verschiebungen der Proportionen zwischen Krediten und Zuschüssen kommen. Hier ist noch Überzeugungsarbeit auch von der deutschen Bundeskanzlerin zu leisten, damit die Chance auf eine Einigung besteht. Der Vorschlag für den Fonds von der Europäischen Kommission war legitim, bedeutet allerdings nicht gleichzeitig einen Führungsanspruch. Prinzipiell kann jeder, auch kleinere Länder, wie z. B. Rumänien oder Bulgarien, einen Vorschlag auf europäischer Ebene einbringen, da dort der Ort der Entscheidung ist. Auch die Visegrád-Gruppe hat kürzlich am 12. Juni bei einem Treffen der Premierminister in Lednice (Tschechien) einen Vorschlag mit Nachbesserungen zu den Verhandlungen zum Wiederaufbaufonds erarbeitet. Generell sind die Interessen in der Finanzpolitik in der Gruppe aber durchaus verschieden, da die Slowakei derzeit das einzige Euro-Mitglied ist und nicht immer mit einer Stimme gesprochen wird. Dies ist auch verständlich, da Polen mit 40 Millionen Einwohnern andere Interessen hat als die Slowaken mit einer Bevölkerung von 5 Millionen. Polen sieht sich in diesem Format deshalb in einer sehr wichtigen Rolle.	Interview PL-02, Zeile 30-48

Aber es gibt noch andere Möglichkeiten, um zu einem sog. Safe Asset zu gelangen. Beispielsweise die Anleihen über 750 Milliarden, welche die Europäische Kommission im Namen der Mitgliedstaaten vergibt. Diese sollen aus gemeinsamen Steuern bzw. Abgaben wieder zurückgezahlt werden. Das ist schon eine Form einer supranationalen Staatsanleihe, für die alle gemeinschaftlich haften. Aber das wird wohl eine einmalige Aktion bleiben. Zudem stellt das Gesamtvolumen gerade einmal 3 Prozent des EU-BIP dar. Auch im Verhältnis zu den nationalen Staatsanleihen ist dies ein sehr kleiner Anteil, weshalb man dies nicht als Euro-Bonds bezeichnen kann. Es gab in den letzten zwölf Monaten einen ausgezeichneten „Leadership“ von Merkel und Macron, den man durchaus als solidarische Form von Führung bezeichnen kann. Die Franzosen hatten ursprünglich einen intergouvernementalen Fonds vorgeschlagen, der die Kommission völlig außen vorgelassen und ein deutlich geringeres Volumen gehabt hätte. Die Kommission hat durch politisches Geschick, wahrscheinlich auch der Kommissionspräsidentin, aber jetzt „Governance“ übernommen und entscheidet über Vergabe und Beurteilung des Corona-Wiederaufbaufonds. Es hat sich im Vergleich zu den Jahren 2010 bis 2015 vieles geändert. Man weiß jetzt besser, wie mit Krisen im Finanzbereich umzugehen ist, und das deutsche Eigeninteresse an einer stabilen wirtschaftlichen Lage in Südeuropa ist wesentlich höher. Deutschland musste hier weitaus mehr über seinen „Schatten springen“ als Frankreich und die Kommission.	Interview EXP-05, Zeile 35-42, 90-100
Die Vorschläge zum Corona-Wiederaufbaufonds waren eindeutig eine deutsch-französische Initiative. Zudem kann eine Auflösung der Eurokrisen-Debatte festgestellt werden, da das jahrelange Tabu der gemeinsamen Schuldenaufnahme gerade von deutscher Seite gebrochen wurde. Die Kommission hat insofern eine Rolle gespielt, dass sie den Vorschlag von Deutschland und Frankreich aufgegriffen und mit einer eigenen Initiative im Juli 2020 unterstützt hat, die dann schließlich angenommen wurde. Der tschechische Präsident Babiš hat sich gegen die gemeinsame Schuldenaufnahme gleich zu Beginn ausgesprochen, aber da es für Tschechien finanzielle Vorteile versprach, sind die Pläne als eine einmalige Aktion unterstützt worden. Insgesamt werden die Verhandlungen zum Wiederaufbau-Fonds als Zeichen dafür gesehen, dass man die Krise gemeinsam solidarisch gelöst hat, da auch Deutschland und Frankreich zu der Erkenntnis kamen, dass sie als die größten Volkswirtschaften von den finanziellen Schwierigkeiten anderer Mitgliedstaaten auch betroffen sind. Man hat nicht gewollt, dass z. B. der italienische Markt dann nach der Krise völlig allein gelassen wird. Dies könnte als eine Lehre aus der Euro-Krise betrachtet werden.	Interview CZ-06, Zeile 27-40
Bei den Corona-Bonds war es eigentlich das erste Mal, dass die Kommission Führung mit ausgeübt hat. Dies kam sicherlich auch durch die enge Verbindung von der Kommissionspräsidentin von der Leyen zur deutschen Regierung. Ich habe deshalb auch die starke Vermutung, dass die Kommissions-Vorschläge nicht von den deutschen Vorstellungen abwichen. Insgesamt war es aber ein deutsch-französischer Leadership mit einer Kommission, die leicht zu überzeugen war. Das Einlenken der deutschen Haltung in finanzpolitischen Fragen war sehr überraschend. Als solidarische Führung sehe ich die Maßnahmen der Corona-Bonds aber nicht, da die Krise eine völlig andere Ausgangslage hatte als die Finanzkrise. Diesmal ging es nicht um das finanzpolitische Fehlverhalten einzelner Staaten, sondern darum, einen gesellschaftlichen Zusammenbruch in Europa zu vermeiden.	Interview HU-11, Zeile 70-79

Für die Slowakei waren die Bedingungen bei den Krediten/Zuschüssen für die südeuropäischen Staaten sehr wichtig, da eine Haftung als ein absolutes „No-Go“ angesehen wurde. Zudem hat sich die Slowakei dafür eingesetzt, dass es einmalige und an Reformen geknüpfte Zuschüsse sein sollen. Die deutsch-französische Initiative vom 18. Mai 2020 war durchaus erfolgreich und stellte vor allem für Deutschland einen Paradigmen-Wechsel dar. Die Unterstützungen sind sicherlich auch ein Zeichen von solidarischem Handeln, allerdings hatte Deutschland als größter Gewinner des Binnenmarktes auch ein verstärktes Eigeninteresse. Eine Veto-Position lag in den Verhandlungen durch die Visegrád-Gruppe nicht vor, da die Länder selbst vom Fonds profitieren.	Interview SK-14, Zeile 30-39
Die Initiative geht auf die Europäische Kommission zurück, die von einem deutsch-französischen Vorschlag untermauert wurde. Es war dabei sehr wichtig, dass auch in Deutschland das Bewusstsein sehr früh vorhanden war, dass es nichts bringen würde, alleine gut durch die Krise zu kommen, wenn gleichzeitig die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie den restlichen EU-Binnenmarkt in eine „totale Schieflage“ bringen würden. Allerdings sind dies „keine Almosen oder Gefälligkeit Deutschlands“, sondern ein gesundes Eigeninteresse. Deutschland hat eine stark am Export orientierte und vernetzte Wirtschaft mit weitreichenden Verflechtungen, wovon die meisten Exporte in andere EU-Staaten gehen. Wenn andere Mitgliedstaaten der EU also in schwere wirtschaftliche Probleme geraten, hat Deutschland auch ein Problem. Dieses Verständnis war schnell da. Die Kommission hat hier die klassische Vermittlerrolle eingenommen und die Größe und Zusammensetzung ausgehandelt. Da ging es vor allem um den Anteil, wieviel der Finanzhilfen als Kredite und wieviel als nicht zurückzahlbare Zuschüsse ausgegeben werden. Diesen Prozess könnte man als „klassische Verhandlungstheorie“ beschreiben, in der alle Akteure mit Maximalforderungen zu Beginn der Verhandlungen hineingegangen sind, wohlwissend, dass die „Sparsamen 4“ den Wiederaufbaufonds nur auf Basis von Zuschüssen nicht akzeptieren würden. Es gab wahrscheinlich auch Akteure, die sich genau die andere Umverteilung gewünscht haben. Aber auch denen war bewusst, dass sie mit diesen Forderungen nicht durchkommen würden. Als Ergebnis steht demnach ein gut ausbalancierter Kompromiss da, der auch durch die Leistung der Kommission und der Kommissionspräsidentin zustande kam, die das zu ihrer höchsten Priorität gemacht hatte. Das Ergebnis war nicht identisch der eingebrachte deutsch-französische Vorschlag, aber ohne diesen wäre es extrem schwierig geworden, eine Einigung zu erzielen. Dadurch, dass Deutschland und Frankreich früh signalisiert haben, dass sie bei der Finanzierung dabei sind, hatte die Kommission eine Rückendeckung, mit der die Aushandlung um einiges leichter und einfacher wurde. Der Schritt in Richtung Aufnahme von gemeinsamen Krediten an den Kapitalmärkten, wenn auch natürlich begrenzt und ohne Vergemeinschaftung von Schulden, ist wirklich bemerkenswert und wäre vielleicht vor zehn oder elf Jahren nicht denkbar gewesen.	EU-KOM-15, Zeile 105-137
Die Zentrifugalkräfte in der EU sind seit der Staatsschuldenkrise stärker geworden. Die Polykrisen der letzten Jahre haben die Polarisierung und die Widersprüchlichkeit von nationalen Interessen in der EU weiter verstärkt. Und das hat zu einer zunehmenden Europaskepsis geführt. Den	Interview AT-04, Zeile 51-75

gemeinsamen Zug für die europäische Integration gibt es mittlerweile so nicht mehr. Durch den Wegfall Großbritanniens ist die dominierende Rolle des Tandems jetzt noch stärker geworden. Um zu verhindern, dass die EU dadurch nicht aus dem Gleichgewicht gerät und es keine differenzierte Auseinandersetzung zu schwierigen Fragen mehr gibt, sind andere Formate entstanden; so z. B. die „Frugalen 4“ in Bezug auf den mehrjährigen Finanzrahmen. Daraus sollen jetzt die „Future 5“ werden, in dem dann auch Finnland einbezogen wird. Das Format soll für andere Politikfelder geöffnet bzw. wenige konkrete Politikbereiche definiert werden. Hier lässt sich ein neuer Trend erkennen, dass zunehmend aus themenbezogenen Formaten, die in Brüssel ad-hoc entstehen, feste Formate werden. Das hat auch in jedem Fall einen Brexit-Bezug. Denn die Dänen oder auch die Niederländer befinden sich nicht mehr in ihrer „like-minded“ Gruppe mit Großbritannien. Die trat lange als Kontrapunkt zum Tandem auf. Es gibt derzeit kein Gespräch auf bilateraler Ebene zwischen den Außen- und Europaministern, bei dem das europapolitische Potential kein Thema ist. Das heißt nicht, dass ein Gegengewicht zu Deutschland und Frankreich gebildet werden soll. Aber man ist schon teilweise verärgert, wie einzelne Positionen anderer Mitgliedstaaten nicht aufgegriffen bzw. ignoriert werden. Das Tandem ist sich bewusst, wenn sie einen gemeinsamen Kompromiss in Brüssel vorlegen, ist die Chance sehr groß, dass er angenommen wird. Das mag teilweise politisch notwendig sein, „verprellt“ aber häufig die europäischen Partner. Wenn daraufhin dann einzelne Staaten neue „like-minded“-Gruppen suchen, wird das dann als „unerhörter Widerstand“ dargestellt.	
Die Europäische Kommission hat die Vorschläge zum Wiederaufbaufonds unterstützt, die ursprünglich vom deutsch-französischen Tandem eingebracht wurden. Der Impuls war demnach deutsch-französisch und die Ausarbeitung von der Kommission durchgeführt. Die Niederlande haben auf EU-Ebene an den Plänen dann mitgearbeitet. Die Einführung der „Corona-Bonds“ soll zwar eine einmalige zeitlich begrenzte Maßnahme sein, aber wir gehen davon aus, dass es kein einmaliger Mechanismus der gemeinsamen Verschuldung bleiben wird. Deshalb waren wir über die Aufweichung der Haushaltsdisziplin sehr enttäuscht.	Interview NL-18, Zeile 55-61
The negotiations on the Corona Bonds can certainly be seen as a sign of a functioning Franco-German cooperation. Spain presented a very similar package idea some weeks prior to the Franco-German proposal of 18th May 2020. The Spanish government was of course delighted that the ideas had been successfully incorporated in the Franco-German proposal. The reasons for the clear change in the German position were, on the one hand, an EU solidarity argument and, on the other hand, very pragmatic reasons, since the German economy is also very dependent on the other economies in the EU. The “Frugal 4” played a role in the decision-making during the summit of July 2020. In a EU-27 all positions must be heard and taken into consideration.	Interview SP-13, Zeile 35-43
Le mécanisme va dans le bon sens et crée une forme d'euro-obligations. Cependant, elle ne va pas encore assez loin et ne combat pas, par exemple, l'endettement susmentionné des différents États à l'étranger. Par rapport à la crise de l'euro, l'Allemagne et la France ont joué un rôle très positif en introduisant cette initiative. La Commission a également exercé une forme de leadership, qui était certainement coordonné avec le tandem, puisqu'elle avait fait la première proposition. La Grèce était en faveur de la proposition.	Interview GR-17, Zeile 41-48

Toutefois, nous sommes favorables à un budget européen permanent doté de ressources suffisantes, ce qui est également prévu dans les traités.	
---	--

Finanz- und Staatsschuldenkrise: minilaterale Formate (3. Kategorie)	
<i>Frugale 4</i>	
Mit dem deutsch-französischen Vorschlag waren die Verhandlungen noch nicht beendet, da sich die „Frugale 4“ anfänglich noch zu Fünft mit Österreich, Finnland, Schweden, Dänemark und den Niederlanden bildete. Die Gruppe wollte sich dem Kompromiss nicht anschließen. Sie haben am Ende zwar zugestimmt, aber das Programm ist im Umfang dann nochmal reduziert worden. Deutschland hat für diese Gruppe in dem Fall nicht gesprochen, da sich im Verhandlungsprozess der Corona-Bonds eine Positionsverschiebung feststellen lässt.	Interview DE-10, Zeile 129-135
Die Frugale 4 kam deshalb zusammen, weil man das Gefühl hatte, dass die Deutschen sich dem Süden Europas zuwenden. Aus Sicht der „Sparsamen“ sollte dem etwas entgegengesetzt werden, wobei die Gruppe noch stärker von einem niederländischen als von einem österreichischen Impuls ausging. Aus der Sicht der Niederländer lässt sich das auch nachvollziehen, da für sie nach dem Brexit diese markliberale Position stark in der innereuropäischen Diskussion reduziert wurde und sie sich jetzt als atlantischer Ideengeber sehen. Dazu kam das Gefühl, dass Deutschland als enger „like-minded“ in diesen Fragen, wie z. B. Stabilitätsorientierung und nachhaltige Finanzpolitik, weggefallen ist und sie deshalb eine Art Gegenmachtbildung organisiert haben, die in Brüssel auch beachtet wurde.	Interview DE-07, Zeile 60-68
Bei allen Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen gab es bislang Gegenpositionen. Diesmal hat sich eine Gruppe der „Sparsamen“ gebildet, die aus meiner Sicht aber keine Veto-Gruppe darstellten. Und wenn es eine Veto-Position gab, wurde diese über „package deals“ ausgeräumt. Der ursprüngliche deutsch-französische Vorschlag war eine gute Grundlage für die Verhandlungen; die Kommission hätte ohne diese Vorarbeit sicher wesentlich länger gebraucht. Deutschland hat die Realitäten der drohenden Krise schnell erkannt und seine ursprünglich konservative Haltung in der Finanzpolitik aufgegeben, auch wenn die gemeinsame Kreditaufnahme als eine einmalige Kraftanstrengung dargestellt wurde. Ein Einschwenken auf die französische Position einer Fiskalunion mit einer dauerhaften Haftung wird allerdings nicht gesehen. Bei den Corona-Verhandlungen ist durchaus eine solidarische Führung erkennbar, allerdings mit einer Konditionalität, wie das Geld dann in den Empfängerländern ausgegeben wird. Die Stabilität von Italien und Spanien war in der Situation essentiell, um eine neue Finanzkrise zu vermeiden. Allerdings profitiert Deutschland auch von den EU-Hilfsleistungen, vor allem über seine Exporte ins europäische Ausland. Insofern sollten gerade aus deutscher Sicht die Kosten für den Fonds dann akzeptiert werden. Ob man dies als erfolgreiche Führung bezeichnen kann, wird allerdings bezweifelt, da die verschiedenen Interessenlagen in der EU in einzelnen Politikfeldern nicht das Hauptproblem sind.	Interview PL-08, Zeile 82-101

Wenn die Deutschen mit einem Veto drohen, wird das in Brüssel sehr ernst genommen. Für mich ist das Verhalten Österreichs im Format der Frugalen 4 eher eine europapolitische Positionierungsmaßnahme von Kanzler Kurz, wohlmöglich auch gegenüber dem niederländischen Premierminister Rutte. Was Kanzler Kurz genau zu seinen Aussagen auch in Richtung deutsch-französisches Tandem gebracht hat, kann nicht gesagt werden, aber es waren sicher keine fiskalischen Überzeugungen. Man kann also eine Blockbildung mit den Frugalen 4 hier feststellen. Der Unterschied zum Tandem ist aber, dass es keine strukturierte Zusammenarbeit ist, die bis auf die untere Ebene der Verwaltung geht. Die tiefe intellektuelle und bürokratische Breite des Tandems haben solche Formate nicht.	Interview EXP-05, Zeile 101-109
Die Frugale 4 ist als Vertreter der Netto-Zahler aufgetreten, welche in diesem Fall die Gegenposition zur Visegrád-Gruppe bei den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen und im Recovery-Fund einnahmen. Die Frugalen 4 haben ihre Vorstellungen eines geringeren Budgets nicht durchsetzen können. Sie haben lediglich eine stärkere Konditionalität der Auszahlungen erreicht. Man sollte aber nicht davon ausgehen, dass die Frugalen 4 nur zusammengekommen sind, weil Deutschland seine ursprüngliche Position der Haushaltsdisziplin aufgegeben hatte. Es gab auch bei den Verhandlungen 2014 zum MFR schon eine informelle Gruppe. Die Konfliktlinie lief bei den Verhandlungen zwischen Netto-Empfängern und Netto-Zahlern. Durch den Austritt Großbritanniens hatten die Netto-Zahler größeren Druck, in den Verhandlungen dafür zu sorgen, dass ihre Beiträge im neuen Budget nicht stark ansteigen würden.	Interview CZ-06, Zeile 41-51
Das Format „Frugale 4“ hat versucht, die ehemalige deutsche Position der fiskalpolitischen Ordnung zu vertreten, und hat auch ziemlich lange in den Verhandlungen in Brüssel die Haltung eingenommen. Dies kann sicherlich als Veto-Position verstanden werden, die durchaus erfolgreich war.	Interview HU-11, Zeile 80-83
Bei der Verhandlung zu „Next Generation EU“ hatte die Frugale 4 anfänglich vor allem durch die Niederlande und Österreich eine Gegenposition vertreten, die von den anderen Staaten aufgenommen und gehört wurde, was schließlich für die Aushandlung positiv war.	Interview SK-14, Zeile 40-43
Eine direkte Veto-Position ist vielleicht zu viel interpretiert. Aber das Interesse der Gruppe war eindeutig zu erkennen, einen sichtbaren politischen Erfolg zu erzielen und sich innenpolitisch als harter Verhandlungsführer zu präsentieren. Für den österreichischen Bundeskanzler war es politisch sehr wichtig darzustellen, dass Österreich die Entscheidungen in Brüssel nicht nur abnicken wird, sondern bis zum Ende hart verhandeln will. Keiner in der „Frugalen 4“ hat den Fonds allerdings kategorisch abgelehnt. Es ging darum, eine andere Verteilung durchzusetzen. In diesem Verhandlungsprozess wurde aber auch deutlich, dass es irgendwann politisch sehr teuer werden kann, eine extreme Position durchzuhalten, die von niemandem mehr geteilt wird. Deshalb funktionieren solche Gruppen dann auch erst ab einer gewissen Anzahl von Staaten. Erstaunlicherweise sind es häufig vier Mitgliedstaaten, die sich dann in Brüssel zusammenschließen.	Interview EU-KOM-15, Zeile 153-164
Das Format „Frugale 4“ trat ad-hoc zusammen und hat dann schon eine sehr zentrale Funktion in der Aushandlung eingenommen. Es ist eine	Interview EAD-09, Zeile 09-11

klassische „like-minded“-group, die zu dem Themenbereich Haushaltspolitik auch jetzt noch zusammenarbeitet.	
Die Niederlande war überrascht, dass Deutschland seine ursprüngliche finanzpolitische Position aufgegeben hatte, und erwartete vor den Verhandlungen, dass es keine Zustimmung zu „Corona Bonds“ geben würde. Deshalb bildete sich im Verhandlungsprozess dann die „like-minded“- Gruppe der Frugalen 4, anfangs noch Frugale 7, mit der versucht wurde, eine Veto-Position abzubilden. Der Druck war in Brüssel dann aber zu groß, weshalb die Gruppe nur Teilerfolge erzielen konnte und auch die Niederlande schließlich den Plänen zustimmte.	Interview NL-18, Zeile 62-67
Le groupe a fortement plaidé en faveur d'une conditionnalité plus forte des subventions et a fait passer la position en plusieurs parties.	Interview GR-17, Zeile 49-50

Finanz- und Staatsschuldenkrise: supranationale Institutionen (2. Kategorie)	
<i>EZB-Entscheidung 2015</i>	
Der Grund für das EZB-Programm war demnach die stark gestiegenen Zinsen für Spanien und Italien, für die es zu diesem Zeitpunkt keine politische Antwort gab. Das Programm hat aus der heutigen Sicht diese Zinsaufschläge wieder eingefangen. Es bleibt aber die Frage offen, ob es eine politische Lösung noch gegeben hätte. Der ESM war damals allerdings schon sehr umstritten; und für die Absicherung der großen Mitgliedstaaten hätte es sicher einen Mechanismus wie die Euro-Bonds gebraucht. In der EZB-Entscheidung lässt sich durchaus eine Form politischer Führung erkennen, da sie die Zweifel für das Fortbestehen des Euro beseitigt hat, was eigentlich eine politische Aufgabe ist.	Interview DE-10, Zeile 82-90
Das Anleihenkaufprogramm der EZB hat eine wichtige und zentrale Rolle gespielt. Deutschland betrachtete das Programm durchaus mit Skepsis, da es viele kritische Stimmen auch aus der Bundesbank damals zum Volumen und zur Rolle der EZB gab. Diese hat eine starke politische Rolle in der Eurokrise eingenommen und eine Art von institutionellem Leadership ausgeübt.	Interview DE-07, Zeile 38-42
Die EU-Institutionen wie auch die EZB sollten nur innerhalb ihres Mandats handeln und keine politische Rolle einnehmen. Die Politisierung der Institutionen würde nur dazu führen, dass sich die stärkeren Mitgliedstaaten durchsetzen. Entscheidungen außerhalb der EU-Verträge können nicht mit EU-Recht kompatibel sein und sind eine große Gefahr, dass die Dominanz von Deutschland und Frankreich in diesem Bereich noch anwächst.	Interview PL-08, Zeile 49-54
Das ist an sich richtig. Die Rettungsschirme haben gezeigt, dass es in Wahrheit einen „Bail-Out“ in der Eurozone gibt. Zudem wurde ein gewisses Maß an Solidarität und Verantwortung deutlich, also eine Form von Konditionalität, die wiederum Fragen der wirtschaftspolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten aufwirft. Diese Diskussion ist in der Corona-Bonds Debatte vor allem in Italien wieder aufgekommen. Letztlich hat die EZB angefangen, sich wie eine klassische nationale Zentralbank zu verhalten, was wirtschaftspolitisch der große Durchbruch war. Aber ohne die Konstruktion der Rettungsschirme wäre dies auch nicht passiert.	Interview EXP-05, Zeile 76-84

Die Entscheidung des Anleihenkaufprogramms der EZB und der berühmte Satz von Mario Draghi „Whatever it takes“ zur Euro-Rettung hätten ohne die Konstruktion der Rettungsschirme mit Sicherheit nicht die gleiche Wirkung entfacht.	Interview HU-11, Zeile 64-66
Le programme d'achat d'obligations de la BCE a calmé les marchés à l'époque, mais il n'a pas vraiment apporté de solution non plus. Ce qu'il faudrait, c'est un fonds monétaire européen permanent, doté d'un volume suffisamment élevé, qui pourrait approuver à la majorité qualifiée l'octroi d'aides financières à certains États. Ce fonds pourrait être utilisé pour compenser les excédents commerciaux et les taux d'endettement élevés des différents États. Le Fonds européen de nouvelle génération, avec son aide ciblée au développement, a été un pas dans la bonne direction.	Interview GR-17, Zeile 32-38

Ukrainekrise: Intergouvernementale Ebene (1. Kategorie)	
Vermittlungsrolle des Weimarer Dreiecks	
Trotz der akuten Lage hat es damals eine lange Diskussion im Auswärtigen Amt gegeben, ob man Polen mit in die Verhandlungen einbeziehen sollte. Die eigentlichen diplomatischen Kanäle in die Ukraine und nach Russland hatten das Auswärtige Amt und das Außenministerium in Paris. Die Situation stellte sich also nicht so dar, dass man Polen unbedingt brauchte, um verhandeln zu können. Aber es war dem Auswärtigen Amt wichtig, die polnische Position miteinzubeziehen, um später einen Kompromiss auf europäischer Ebene mit den Mitgliedstaaten zu erreichen, die eine Russland kritische Haltung haben. In diesem Punkt repräsentiert Polen eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten und kann diese auch vertreten. Von Frankreich hätte es ganz sicher keine Bestrebungen gegeben, Polen in die Verhandlungen miteinzubeziehen. Das Ganze ging aber nur, weil die polnische Regierung damals keine Ideologie vertrat und man mit Radoslaw Sikorski einen konstruktiven polnischen Außenminister hatte, mit dem man sehr gut arbeiten konnte. Die polnische Regierung war also an echter Außenpolitik interessiert, anders als die rechtspopulistische Regierung heute, die diesen Bereich eher innenpolitisch nutzt.	Interview DE-10, Zeile 145-160
Das ist schwer einzuschätzen, aber Polen hat sicher eine sehr enge Verbindung zur Ukraine und hat sich deshalb besonders bei der Konfliktlösung engagiert.	Interview FR-01, Zeile 50-51
Il y a déjà eu un sommet européen en Lituanie en 2013, où un rôle possible du Triangle de Weimar a été discuté. Suite à l'accord d'association de l'Ukraine avec l'UE et à la division de l'Ukraine entre l'Est et l'Ouest, un rôle de médiation européen était alors nécessaire en février 2014. Comme la Pologne a historiquement des liens étroits avec l'Ukraine et qu'elle voulait également représenter ses propres intérêts de sécurité concernant la Russie, le format était initialement très approprié.	Interview FR-03, Zeile 53-58
Polen sieht sich selbst als Kenner der osteuropäischen Staaten und hat eine durchaus große Russland-Expertise. Diese wird aber von den Partnern nicht akzeptiert. Auch die Ukraine sieht Polen nicht als wirklichen Partner und will lieber mit Deutschland direkt sprechen. So verwundert es nicht, dass	Interview PL-08, Zeile 109-114

die deklaratorische Ebene des Weimarer Dreiecks zu Beginn der Ukraine-Krise nicht ausreichte, um dauerhaft in der Vermittlerrolle zu bleiben.	
Es gab Anfang des Jahres 2014 einige Zusammenkünfte des Weimarer Dreiecks in Kiew. Eine schnelle Lösungsfindung war aufgrund der unklaren Situation nach dem Machtwechsel in der Ukraine dringend notwendig. Die enge Verbindung Polens zur Ukraine führte zum verstärkten Engagement, da man von polnischer Seite die Ukraine auf dem Weg Richtung Westen, also in die EU und die NATO, unterstützen wollte.	Interview PL-02, Zeile 49-54
Die genauen Statements vom Weimarer Dreieck aus dem Jahr 2014 sind nicht mehr bekannt. Aus meiner Wahrnehmung heraus hat damals anfänglich vor allem der französische Präsident Hollande eine starke Vermittlungsrolle eingenommen. Polen war wohl vor allem wegen der Nachbarschaft zur Ukraine stärker an diesem Prozess beteiligt.	Interview EXP-16, Zeile 15-18
Das Weimarer Dreieck ist so ein Format, welches in den 1990er Jahren entstanden ist und in den 2010er so gut wie nicht mehr vorhanden war. Polen hatte sich in der Zeit mit Außenminister Radosław Sikorski stark an Deutschland orientiert und hat viel bilateral gemacht. Das Format war also 2014 ziemlich leer, und dies war wohl der Versuch, es mit neuen Inhalten zu füllen.	Interview CZ-06, Zeile 52-56
Die Ukraine-Krise ist das einzige Beispiel, bei der das Format Weimarer Dreieck mal funktioniert hat. Dies lag an der geographischen Lage und an der engen Verbindung Polens zur Ukraine, vor allem mit Blick auf eine tiefere Kenntnis der historischen Empfindlichkeiten. Das Format hat in dieser Situation bewiesen, dass es funktionieren kann, wenn es auf „Augenhöhe“ ist.	Interview HU-11, Zeile 84-87
Polen hatte wegen der direkten Nachbarschaft zur Ukraine ein besonderes Interesse, als Vermittler in der Konfliktlösung miteinbezogen zu werden.	Interview SK-14, Zeile 44-45
Das Auftreten des Weimarer Dreiecks war durch die passende Rolle der drei Akteure begründet: Frankreich als sicherheitspolitisch starker Mitgliedstaat, Deutschland als der größte EU-Mitgliedstaat und Polen auch als großer Mitgliedstaat und gleichzeitig mit sicherheitspolitisch großen Interessen aufgrund seiner geografischen Nähe zur Ukraine. In dem Fall war das wohl der Grund, auf dieses Format zurückzugreifen.	Interview EU-KOM-15, Zeile 165-169
Grundsätzlich waren hier einzelne Minister in anderen Formaten aktiv, was nicht heißt, dass die Aufgaben komplett auf das intergouvernementale Format des Weimarer Dreiecks verlagert wurden. Es ist demnach keine komplette Abgabe in die intergouvernementale Ebene, sondern eher eine Verteilung der Aufgaben zwischen EAD, der Hohen Vertreterin und den Mitgliedstaaten. Die Grundsatzfrage, die sich dann anschließt, ist, ob das Handeln abgesprochen und abgestimmt ist.	Interview EAD-09, Zeile 12-17
Das kann nicht mit Sicherheit beantwortet werden. Aber was damals klar war ist, dass eine Vermittlerrolle der EU von russischer Seite nicht zugestanden wurde. Dies lässt sich häufig im internationalen Kontext feststellen, ähnlich wie beim Iran-Abkommen, dass die EU in ihrer Rolle als Verhandlungspartner nicht akzeptiert wird. Die weiteren Details von damals können nicht ausgeführt werden.	Interview AT-04, Zeile 76-80
The Ukraine crisis was an example of how the EU needs to improve its capacity to speak loud in the international political front. Due to the complexity of the crisis, I am not sure the Weimar Triangle was a realistic format to solve it.	Interview SP-13, Zeile 44-46

Ausschluss Polens von den Verhandlungen	
Ab dem Zeitpunkt im September 2014, wo Sikorski nicht mehr Außenminister war und es im Oktober 2015 dann den Regierungswechsel in Warschau gab, war es nicht mehr für Polen möglich, als Vermittler aufzutreten. Deshalb spielte Polen dann im Normandie-Format auch keine Rolle mehr. Vor dieser Veränderung versuchte Deutschland, Polen weiterhin noch miteinzubeziehen, wie z. B. bei Treffen auf Direktorenebene. Allerdings muss man natürlich auch feststellen, dass es nicht ganz klar ist, ob Russland Polen am Verhandlungstisch akzeptiert hätte.	Interview DE-10, Zeile 161-167
In der Ukraine-Krise lässt sich am eindeutigsten eine deutsch-französische Führung feststellen. In der Eurokrise war das vielmehr eine Art von „Trouble Shooting“, um das Überleben des Euros zu sichern. In der Ukraine-Krise ging es um die geopolitische Positionierung Europas und die Wahrnehmung als Stabilitätsmacht in der Welt. Aus der Sicht der deutschen Außenpolitik war es ein großer Erfolg, dass Frankreich sich stärker im osteuropäischen Raum engagiert. Genauso war es für Frankreich ein Erfolg, Deutschland stärker in Westafrika einzubinden; da sollte man die beiden Konflikte dann auch zusammen sehen.	Interview DE-07, Zeile 70-76
Langfristig war für die Arbeit in einem außenpolitischen Format wiederum eine große Kapazität notwendig, die in der Form nur von Deutschland und Frankreich geleistet werden konnte. Wieso der Hohe Vertreter für Auswärtige Angelegenheiten der EU keine stärker wahrnehmbare Funktion übernahm, kann nur vermutet werden. Es lag wohl auch an der persönlich guten Verbindung zwischen Angela Merkel und Vladimir Putin, die hier direkte Gesprächskanäle ermöglichte. Für die russische Seite war es nicht wichtig, mit der EU als Ganzes zu verhandeln. Außenpolitisch ist es für die EU insgesamt sehr schwer, mit Verhandlungspartnern Lösungen zu erarbeiten, die auf „hard power“ setzen; da geht es dann mehr um persönlich-psychologische Aspekte der Verhandlung.	Interview FR-01, Zeile 52-61
L'exclusion de la Pologne dans la suite de la crise était due au fait que la partie russe n'acceptait plus les représentants polonais comme partenaires de négociation et que le triangle de Weimar n'était donc plus adapté à la résolution de la crise. En conséquence, un nouveau niveau de discussions a été recherché, qui a ensuite été trouvé dans le format de la Normandie.	Interview FR-03, Zeile 59-63
Dies lag ganz einfach gesagt daran, dass Russland Polen nicht in der Vermittlerrolle akzeptierte. So kam es in der Folge zum Normandie-Format als Verhandlungsformat. Man spricht häufig von den EU-Russland-Beziehungen in diesem Kontext, aber vieles liegt an den Mitgliedstaaten. In der Realität gibt es also einen deutschen Leadership mit den Franzosen an der Seite, da sie ein hohes diplomatisches Ansehen genießen. Polen war wegen der weiteren Teilnahme am Normandie-Format nicht verärgert, da das Weimarer Dreieck einfach kein Format für eine größere internationale Vermittlerrolle ist.	Interview PL-08, Zeile 115-118, 125-128
Die aktive Rolle des Weimarer Dreiecks sollte nicht gleichzeitig so interpretiert werden, dass es sich bei den Treffen um einen alleinigen Versuch der drei Länder zur Krisenlösung gehandelt habe. Insofern war auch der weitere Verlauf der diplomatischen Bemühungen im Normandie-Format völlig legitim.	Interview PL-02, Zeile 55-58
Im März 2014 ging es auf dem Maidan vor allem um einen inner-ukrainischen Konflikt, der natürlich auch von außen befeuert wurde. Durch	Interview EXP-16, Zeile 30-54

die direkte Nachbarschaft zur Ukraine fühlte sich Polen damals verantwortlich, als Vermittler mit aufzutreten. Als der Konflikt dann auf der Krim eskalierte, hatte Polen keine Kapazitäten als Leader aufzutreten, da es mit seiner Position zu Russland keinen Kompromiss hätte herbeiführen können. Im Minsk-Prozess spielte Deutschland eine wesentlich bedeutendere Rolle als Frankreich, vor allem wegen des starken wirtschaftlichen Einflusses zur Ukraine und der Person der Bundeskanzlerin, die global großen Respekt, sowohl in Kiew als auch in Moskau genießt. Das heißt nicht, dass Frankreich inaktiv ist, aber in der Leading-Position ist Deutschland. Das Minsk-II-Paket wäre in der EU niemals einstimmig verabschiedet worden. Deshalb hat das Normandie-Format auch nicht für die EU gehandelt, sondern anstelle der EU die Verhandlungen geführt. Die Verhandlungen im Normandie-Format liefen dabei auf verschiedenen Ebenen - Staatschefs, Minister, Direktoren - und fanden ausschließlich in Berlin und Paris statt. Es ist ein diplomatischer Prozess, wonach es am Ende eines Treffens zumeist ein Communiqué gibt. Das Normandie-Format sollte dabei die politische Leitung für die trilaterale Kontaktgruppe, bestehend aus der OSZE, der Ukraine, Russland und den Rebellen aus der Ostukraine, sein. Das Besondere daran ist, dass in dieser Gruppe die Zusammenstellung eine andere ist und Deutschland und Frankreich nicht involviert sind. Insgesamt muss man zum Minsker Abkommen sagen, dass es bis heute erfolglos blieb und bis auf einen Punkt - Gründung von Untergruppen - nicht implementiert wurde. Das Abkommen ist sehr stark von der russischen Position geprägt. Man könnte sogar sagen, dass die Ukraine diese Verhandlungen in Minsk verloren hat. Dies ist sicher ein Grund dafür, dass die Ukraine das Abkommen absichtlich nicht umsetzt. So wird z. B. die Blockade der Ostgebiete von der Ukraine nicht aufgehoben oder die Durchführung von Wahlen verhindert.	
Das Weimarer Dreieck verschwand wieder, da Russland die polnische Seite nicht als Vermittler akzeptierte.	Interview CZ-06, Zeile 57-58
Russland hatte kein Interesse daran, Polen als Verhandlungspartner zu akzeptieren.	Interview HU-11, Zeile 88
Russland akzeptierte Polen am Verhandlungstisch nicht, womit das Weimarer Dreieck keine weitere Funktion zur Krisenlösung einnehmen konnte.	Interview SK-14, Zeile 56-57
Am Ende brauchte es ein Format, welches auch die Akzeptanz Russlands findet. Dabei muss man stark anzweifeln, ob Moskau dem Format zugestimmt hätte, wenn Polen auch mit „am Tisch“ gewesen wäre. Das Normandie-Format ist ein kleines kompaktes Format. Es hätte sich die Frage gestellt, welche Rolle die Hohe Vertreterin zu dem Zeitpunkt dort hätte einnehmen sollen. Hier gab es sicherlich auch den Gedankengang, das Ganze nicht übermäßig aufzublähen, sondern zu versuchen, den Prozess mit möglichst wenig Akteuren in Gang zu bringen. In diesem Fall hätte es keinen Sinn gemacht, ein Format zu wählen, in dem dann auch Luxemburg, Slowenien oder Österreich beteiligt gewesen wären.	Interview EU-KOM-15, Zeile 170-178

Effektivität des Normandie-Formats	
Man kann sicherlich viel am Minsker Abkommen kritisieren, und es bleibt fraglich, ob dies nun eine dauerhafte Krisenlösung darstellt. Im Jahr 2014 und 2015 ging es aber darum, eine konkrete Eskalation zu verhindern, was sicherlich gelungen ist. Auch wenn die Hohe Vertreterin damals mehrfach nach Kiew gereist wäre, hätte dies nichts daran geändert, dass die EU außenpolitisch von Russland nicht als Verhandlungspartner ernstgenommen wird.	Interview DE-10, Zeile 168-173
Bei aller Kritik am Normandie-Format sollte die damalige Situation beachtet werden, dass Europa damals kurz vor einer richtigen bewaffneten Auseinandersetzung mit Russland stand. Aus meiner Sicht ist die entscheidende Frage, was ohne das Format passiert wäre und Deutschland und Frankreich nicht eindeutig klar gemacht hätten, dass es ein ganz starkes europäisches Interesse gibt, von einem heißen Konflikt in eine kalte Verhandlungssituation überzugehen. Dafür war die Einbindung von Russland und der Ukraine ein ganz entscheidender Schritt.	Interview DE-07, Zeile 77-83
Im Normandie-Format versuchten Deutschland und Frankreich, jeweils ihre Partner mit einzubeziehen. Das Treffen im Dezember 2019 kam auf Betreiben des französischen Präsidenten zustande, der sich immer dafür eingesetzt hatte, die Gesprächskanäle Richtung Russland offen zu halten.	Interview FR-01, Zeile 62-65
Le leadership franco-allemand a obtenu quelques succès, comme la libération et l'échange mutuel de prisonniers ou l'évitement d'une nouvelle escalade sur la mer Noire. Toutefois, le rôle de médiateur du format normand prendra encore du temps. Au niveau européen, c'est surtout un succès que les 27 se soient mis d'accord sur des sanctions communes UE-Russie. La réunion renouvelée à Paris l'année dernière a été initiée par la France et vise initialement à maintenir les canaux de discussion ouverts. Pourquoi les hauts représentants de l'UE n'ont pas joué un rôle de médiateur est une bonne question que vous devriez poser à nouveau à Bruxelles. Il semble toutefois que les États membres soient touchés différemment par la situation en Ukraine et que, par conséquent, seuls les plus touchés sont concernés.	Interview FR-03, Zeile 64-74
Das Normandie-Format ist aus EU-Perspektive das beste Format, um den Minsker Prozess zu begleiten, auch wenn es bislang zu keiner effektiven Krisenlösung der Ukraine-Krise kam. Dies liegt aber einzig an Russland, welches bislang nicht bereit war, seine Position zu verändern. Und solange dies nicht passiert, kann die EU nichts bewegen. Die intergouvernementale Ebene ist für die Verhandlungen am besten geeignet, um das Gesicht der EU zu wahren. Führung bräuchte es in der Ukraine-Krise eigentlich auf internationaler Ebene in den Vereinten Nationen, welche wegen der Blockade im UN-Sicherheitsrat nicht zustande kommt.	Interview PL-08, Zeile 129-137
Das Normandie-Format trat spontan 2014 nach einem Treffen von Merkel, Hollande, Poroschenko und Putin anlässlich der Gedenkfeiern zum 70. Jahrestag der Alliierten-Landung in der nordfranzösischen Normandie zusammen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass Polen keine Rolle in diesem Format übernommen hat. Das deutsch-französische Tandem hat die Hoffnungen der Krisenlösung nicht erfüllt; das Format war insgesamt nicht effektiv genug. Vielleicht wäre eine Initiative zur Vermittlung der EU notwendig.	Interview PL-02, Zeile 59-65

Für die Ukraine war die intergouvernementale Lösung über das Normandie-Format die einzig gangbare Verhandlungsform. Ansonsten läuft in der Außen- und Sicherheitspolitik in der EU viel über den EAD. Unter Josep Borell kam neu hinzu, dass der EAD als Zentrum in Brüssel agiert und sich mit intergouvernementalen Allianzen, also Spezialisten in den jeweiligen Regionen, verbindet.	Interview EXP-16, Zeile 60-64
Es stellt sich die Frage, warum Deutschland überhaupt das Normandie-Format als Plattform gewählt hat, da es auch vor der Ukraine-Krise schon klar war, dass Russland nur mit den deutschen Vertretern enge Kontakte pflegt und nicht z. B. mit Vertretern der Kommission verhandeln würde. Man wollte von deutscher Seite wohl nicht alleine als EU-Akteur auftreten. Als effektiv wird das Normandie-Format in Tschechien nicht beschrieben, da sie sonst in der ganzen Zeit mehr erreicht hätten. Sicherlich war es für die Ukraine in den ersten Jahren wichtig, dass die EU sie diplomatisch unterstützte und mit den Waffenstillstandsabkommen zur Deeskalation beitragen konnte. Aber der Konflikt läuft weiterhin, sodass das Normandie-Format nicht in der Lage zu sein scheint, eine dauerhafte Lösung auszuhandeln. Zwar gibt es die EU-Russland-Sanktionen, die auch als Erfolg im Hinblick auf die Verurteilung völkerrechtlicher Verbrechen gesehen werden können, aber auch diese verändern die Situation in der Ostukraine nicht merklich. Die EU trat nicht durch die Kommission oder durch den Hohen Vertreter für Auswärtige Angelegenheiten in Erscheinung. Deutschland und Frankreich bemühten sich aber, die europäischen Partner ausführlich in Brüssel über die Verhandlungen immer wieder zu informieren.	Interview CZ-06, Zeile 59-73
Die EU-Russland-Beziehungen stellen einen Politikbereich dar, in dem bislang niemand einen effektiven Ansatz für eine Neustrukturierung des Verhältnisses zu Russland bzw. einen Ansatz für eine europäische Außenpolitik vorgelegt hat. Das Normandie-Format hat sich als situatives Krisenformat bewiesen, ist aber kein langfristiges Format zur strategischen Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen mit Russland. Da die europäischen Strukturen fehlen, kann ein solches Format dann auch nicht effektiv funktionieren.	Interview HU-11, Zeile 89-94
Das Normandie-Format ist ein informelles Gesprächsformat, welches auf Grundlage persönlicher Verbindungen zwischen Merkel, Hollande und Putin zustande kam. Da es der EU an Strukturen im sicherheitspolitischen Bereich fehlt, war das Format die einzige Möglichkeit zum Dialog mit Russland. Putin akzeptierte die EU als Ganzes nicht als Verhandlungspartner und versuchte, die EU gezielt aufzuspalten. Die EU-Russland-Sanktionen konnten dann in der Folge aber einheitlich verabschiedet und aufrecht gehalten werden, was die Einigkeit der Mitgliedstaaten in dieser Frage verdeutlicht.	Interview SK-14, Zeile 48--55
Selbst in diesem sehr kleinen Dialogformat mit Deutschland und Frankreich in der Vermittlungsrolle sind die Fortschritte aus EU-Perspektive bislang sehr begrenzt.	Interview EU-KOM-15, Zeile 179-180
Die damalige Hohe Vertreterin Catherine Ashton hat zum Normandie-Format immer gesagt, dass sie damit kein Problem hat, solange die Rückkoppelung nach Brüssel - Information, Einhalten gemeinsamer Linien - gegeben ist. Das Format ist eine Einsicht in die Realitäten, da zweierlei Dinge hier bemerkenswert sind: Einerseits wird deutlich, dass die zwei stärksten Mitgliedstaaten verhandelt haben, und andererseits waren keine außenpolitischen Ambitionen des damaligen Kommissionspräsidenten	Interview EAD-09, Zeile 32-45

Barroso und Ratspräsident van Rompuy sichtbar – im Gegensatz zur heutigen Kommission. Da fehlten einfach auf supranationaler Ebene die „Vorbeziehungen“, also etablierte Kontakte zur höchsten Ebene in Russland, für einen sinnhaften diplomatischen Austausch. Dies hat die Hohe Vertreterin damals erkannt und sichergestellt, dass Rückkopplungen auf allen Ebenen stattfinden. Bis heute geht dem Europäischen Rat, wenn die Russland-Sanktionen verlängert werden müssen, ein Bericht der deutschen und französischen Regierung voraus.	
Das Format war damals sicher zur Krisenlösung sehr effektiv. Heute ist es gut, dass die Gesprächskanäle existieren und jederzeit genutzt werden können, von einer Lösung ist man von außen betrachtet aber weit entfernt. Große Entwicklungen wird es im Zuge der Belarus-Krise aber wohl kaum in naher Zukunft geben.	Interview AT-04, Zeile 81-84
Das Normandie-Format hat sicherlich als intergouvernementales Format teilweise gut funktioniert. Die Niederlande akzeptiert das Tandem als Verhandlungspartner in dieser Rolle auch und hat darüber hinaus wegen der MH17-Affäre ein sehr spezielles Verhältnis zu Russland. Die Hohe Vertreterin Ashton spielte in den Verhandlungen damals keine Rolle, was verdeutlicht, dass die EU institutionelle Anpassungen braucht, damit die EU eine globale Verhandlungsposition einnehmen kann.	Interview NL-18, Zeile 68-73
Ideally, the relations between the EU and Russia should be handled by the High Representative, but in international politics it is important to keep a realistic approach, too. In this context, Spain shares the common EU position, the acceptance of the role of the Normandy format was key. As the European Union, we must work harder to ensure that the EU plays a stronger role as a key player in the region in the years to come.	Interview SP-13, Zeile 47-52

Ukrainekrise: Supranationale Ebene (2. Kategorie)	
Rolle der Hohen Vertreterin/des Hohen Vertreters für Auswärtige Angelegenheiten	
Russland sieht weder den Hohen Vertreter als Außenminister an noch die EU als vollwertige Organisation. Deshalb ist der russische Ansatz, immer mit einzelnen Mitgliedstaaten zu verhandeln als mit der EU als Ganzes. Einzelne Mitgliedstaaten bekommen demnach in Moskau bei Herrn Putin Termine und andere nicht. Das sind in jedem Fall immer Deutschland und auch Frankreich als Atommacht. Außer dem Tandem hätte niemand diese Vermittlungsrolle in der EU einnehmen können. Selbst wenn das Tandem die Hohe Vertreterin mit hätte einbeziehen wollen, hätte Moskau niemals eine „Funktionärin der EU“ anerkannt und in ein solches Format miteinbezogen.	Interview DE-10, Zeile 173-181
Es ist immer ein prekäres Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen gerade in solchen außenpolitisch brisanten Fragen. Im Detail ist eine Einschätzung schwierig, ab 2014 war es für Berlin auf jeden Fall sehr wichtig, die Einbindung des EAD und vor allem Polens in die Verhandlungsprozesse zu gewährleisten. Und es wurde sehr darauf geachtet, dass nach jeder Verhandlungsrunde ein „debriefen“ stattfindet; also sprich, nach Warschau zu reisen oder in Brüssel die Kontakte aktiv zu halten, oder wenn ein Vertreter nach Moskau oder Kiew gereist ist, dann auf dem Rückweg über Warschau zurückzuflogen. Es hat	Interview DE-07, Zeile 84-92

vielleicht nicht jedes Mal geklappt, aber es war im Auswärtigen Amt immer auf der Tagesordnung.	
Die Kommission kann politisch nur umsetzen, was die Mitgliedstaaten vorher formuliert haben. Dies erklärt aus meiner Sicht auch die Abwesenheit des Hohen Vertreters für Auswärtige Angelegenheiten, da die Vermittlerrolle von Josep Borrell wohl nichts bringen würde und er nur ein Sprachrohr des Normandie-Formats wäre. Auch der Besuch von Borrell vor kurzem in Moskau hat gezeigt, dass Russland die EU außenpolitisch nicht ernst nimmt und lieber mit Deutschland direkt sprechen möchte.	Interview PL-08, Zeile 118-125
Der Grund für das Fehlen der Hohen Vertreterin der EU liegt vor allem daran, dass es innerhalb der Union zwei sehr unterschiedliche Lager in den EU-Russland-Beziehungen gibt. Die eine Seite - Polen und die baltischen Staaten - sieht Russland als strategischen Feind, mit dem man keinen Dialog führen sollte. Die andere Gruppe - Deutschland, Frankreich, Italien - bemüht sich sehr um bessere Beziehungen zu Russland, da es ohne strategische Verbindungen dauerhaft keinen Frieden in Europa geben könnte. Aufgrund der Einstimmigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU demnach in diesem Konflikt keine Rolle spielen. Die Position der EU ist allerdings bestimmt zu 90 Prozent bei allen außenpolitischen Themen auf einer Linie. Aber die EU hat insgesamt zu wenig globale Wirkungskraft, weshalb sie häufig international als „payer“ und nicht als „player“ betrachtet wird.	Interview EXP-16, Zeile 19-29
Die damalige Situation war nicht formalisiert, allerdings haben die drei Außenminister ihren Besuch mit Brüssel abgesprochen und später im Rat berichtet. Aus eigener Erfahrung zu der Zeit im Europäischen Rat lässt sich berichten, dass damals Schlussfolgerungen in Zusammenarbeit formuliert wurden und es einen engen Austausch mit der Delegation in Kiew gab. Die Hohe Vertreterin war zu der Zeit auch in Kiew, allerdings etwas früher als die Außenminister des Weimarer Dreiecks. Die Minister sind darüber hinaus in einer anderen Ausgangslage hingefahren als gedacht, da die Lage auf dem Maidan zurzeit des Besuchs ziemlich eskalierte und man sich ad-hoc in einem heißen Konflikt in der Vermittlerrolle befand. Der Besuch war also schon ein besonderer und mit vorherigen Initiativen im Weimarer Dreieck, z. B. in Minsk und Kaliningrad, nicht zu vergleichen. Der Wille zu einer gemeinsamen Lösung war bei den drei Außenministern zu dem Zeitpunkt auf dem Maidan sehr deutlich sichtbar. Danach trat es allerdings nicht mehr in Erscheinung und wurde durch das Normandie-Format ersetzt.	Interview EAD-09, Zeile 18-31

Asyl- und Migrationskrise: Intergouvernementale Ebene (1. Kategorie)	
Unilaterales Führungsangebot Deutschlands?	
Faktisch hat Deutschland eine gewisse Führung übernommen, da es sich um Entscheidungen handelte, die für ganz Europa Konsequenzen hatte. In Frankreich wurde das zu dieser Zeit in jedem Fall so interpretiert. Bei den EU-Partnern wurde die erste Entscheidung (Einreise der Migranten von Budapest) als eine sehr einsame Entscheidung wahrgenommen. Aber auch in der Folge im Spannungsfeld zwischen Humanität und Grenzschutz hat Deutschland immer den Fokus stärker auf Humanität gesetzt. Die	Interview DE-07, Zeile 93-107

französische Position war seinerzeit und ist bis heute mehr auf Grenzschutz und Migrationsverhinderung ausgerichtet, und so wurde das deutsche Verhalten eher kritisch kommentiert. In Bezug auf Dublin gab es den Vorwurf, dass Deutschland bis zum Zeitpunkt 2015 verschont blieb, da es nie erster Kontaktstaat war und es relativ bequem auf die „Dublin-Staaten“ abwälzen konnte, bis dann eben der Migrationsdruck zu groß wurde. Deutschland hatte allerdings schon im ersten Halbjahr 2015 einen enormen Zuwachs an Asylanträgen aus dem Balkanbereich, und dann kam ab Sommer die Mittelmeer-Migration und die afghanische und pakistanische Migration noch hinzu. Bis es dann zu einer deutsch-französischen Abstimmung kam, hat es sehr lange gedauert, und man könnte sagen, dass diese bis heute nicht wirklich gefunden ist.	
Die Interpretation der Ereignisse im September 2015 ist schwierig. Gegenüber den Flüchtlingen war die Entscheidung zur Aufnahme sicherlich solidarisch. Ungarn hingegen wird die Politik im September 2015 wohl nicht als solidarische Führung betrachten, sondern Deutschland eher vorwerfen, die Menschen eingeladen zu haben. Diese Sicht teilen die osteuropäischen Staaten mit Sicherheit. Die Entscheidungen wurden sehr stark aus der akuten Situation getroffen, um dort zu helfen, und auch aufgrund einer Solidarleistung gegenüber den Aufnahmestaaten, vor allem Griechenland. Dort kamen zu dem Zeitpunkt die meisten Menschen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan an. Die Dublin III-Regelungen haben sich für Krisensituationen nicht als effektiv erwiesen, da der Bedarf an einem Solidarmechanismus sehr deutlich wurde. Das heißt aber nicht, dass die Dublin-Regelungen abgeschafft werden sollen, da sie in „normalen“ Zeiten durchaus angewendet werden können. Es braucht aber zur Aufrechterhaltung dieser Regeln einen Verteilmechanismus für die Peripherieländer.	Interview DE-10, Zeile 182-195
Die deutsche Bundeskanzlerin hat in der Situation im September 2015 - starker Zustrom von Asylsuchenden nach Deutschland - sicher versucht, eine Krisenlösung zu finden; eine solidarische Führung bzw. eine Form von kollektivem Leadership war innerhalb der EU wegen der vielen Veto-Spieler aber nicht möglich. Die französische Regierung hatte zudem ganz andere Erfahrungen mit Migration und war von der Entscheidung Deutschlands sicherlich auch etwas überrumpelt.	Interview FR-01, Zeile 66-71
La situation en 2015 a été une phase très difficile pour la politique étrangère allemande. L'ouverture de la frontière était certainement avant tout motivée par des raisons humanitaires, mais l'évolution démographique de l'Allemagne a peut-être aussi joué un rôle. La France a tenté d'assumer un rôle de modérateur dans la crise et tente toujours de parvenir à une politique d'asile commune et à une révision des règlements de Dublin.	Interview FR-03, Zeile 75-80
Deutschland hat in der Migrationspolitik jahrelang große Fehler gemacht, in dem es das Problem unterschätzt hat und zudem selbst gegen eine Verteilung von Flüchtlingen in der EU war. Im Jahr 2015 kam dann hinzu, dass diese Fehler direkte Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten in der EU hatten. Ungarn stand im September 2015 unter starkem Druck, mit der großen Anzahl von Migranten klarzukommen. Die alleinige Entscheidung der Bundeskanzlerin, mehrere 100.000 Menschen aufzunehmen und dies mit den europäischen Partnern nicht abzusprechen, war ein schwerer politischer Fehler. Darüber hinaus wurde dann noch erwartet, dass Polen und Ungarn die Grenze schützen. Und nach deren Ablehnung wurden sie dann für unsolidarisches Verhalten kritisiert.	Interview PL-08, Zeile 138-147

Der Europäische Rat hatte ursprünglich im Sommer 2015 eine Verteilung von 100.000 Flüchtlingen vorgeschlagen. Die damalige polnische Regierung hatte der Aufnahme nach Polen zugestimmt, dies wurde jedoch nach dem Wahlsieg der Konservativen wieder zurückgenommen. Die Krisenlösung sollte an dem Punkt ansetzen, dass den Menschen in ihren Herkunftsländern geholfen wird. Eine obligatorische Verteilungslösung innerhalb der EU, mit der einzelne Staaten zur Aufnahme gezwungen werden können, kann das Problem wohl nicht lösen.	Interview PL-02, Zeile 66-73
Die Situation ist so gewesen, dass die Migranten die damalige Schengen-Außengrenze in Ungarn erreichten und der ungarische Ministerpräsident Orbán daraufhin ein „Spiel mit der EU“ getrieben hat. Er hat es so dargestellt, als ob Ungarn die Dublin-Regelungen einhalten und die Menschen alle aufnehmen könnte, obwohl er wusste, dass es nicht geht. Zudem hat er damit vertuscht, dass Ungarn damals nicht in der Lage war, seine Grenze zu kontrollieren. Erst Mitte September 2015 war der Zaun zu Serbien und Mitte Oktober gegenüber der kroatischen Grenze fertig. Das bedeutet, dass die Menschen bis Mitte Oktober über Ungarn nach Österreich und Deutschland gekommen sind. Da es keine Versorgung und keine Infrastruktur in Ungarn gab, war sowieso allen klar, dass die Menschen Richtung Norden weiterziehen. Schon an der österreich-ungarischen Grenze gab es keine rechtliche und praktische Möglichkeit, die Menschen zurückzuhalten, denn das Schengen-Recht verbietet die Zurückweisung an der Grenze ins Nachbarland. Das deutsche Angebot, die Flüchtlinge aus Österreich aufzunehmen, war zwar dann solidarisch und sinnvoll, aber es war keine Entscheidung zur Grenzöffnung, da es an sich keine Alternative gab. Das deutsche Innenministerium wusste zu der Zeit auch, dass eine Grenzschießung zu Österreich völlig unmöglich war, auch wenn Kreise des ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Maaßen dies damals diskutierten.	Interview EXP-12, Zeile 01-19
Im Zuge der Flüchtlingskrise ist die Kooperation zwischen den Visegrád-Staaten sehr vertieft worden, da die jeweiligen Länder nicht bereit waren, eine Aufnahme von Migranten zu akzeptieren. Es wird so dargestellt, als ob das Problem erst durch die deutsche Initiative der Quotenverteilung entstanden sei. Allerdings lagen die Probleme im europäischen Asylsystem schon lange vor, z. B. als Italien stark von Zuströmen betroffen war und Deutschland sich nicht solidarisch verhielt.	Interview CZ-06, Zeile 74-79
Im Jahr 2015 lässt sich ein Führungsversagen der EU insgesamt eindeutig feststellen. Deutschland im Speziellen hat es verpasst, sich mit den europäischen Partnern frühzeitig abzustimmen. Ungarn hatte zum Beispiel zusammen mit Griechenland und Italien schon Anfang 2014 im Europäischen Rat und im Ministerrat auf den steigenden Migrationsdruck aus Nordafrika und Syrien hingewiesen. Danach wurde viele Monate beraten, aber Lösungsansätze wurden nicht gefunden. Die Entscheidung Deutschlands, im Jahr 2015 eine so große Zahl an Asylsuchenden aufzunehmen, ist deshalb auch nicht nachvollziehbar. Denn dies passierte ohne Absprache und setzte das ganze Schengen-System außer Kraft. Deutschland wollte einfach nicht verstehen, dass die deutsche Position für die Italiener und die Griechen bedeutete, dass sie die Menschen im Meer ertrinken lassen sollten. Ungarn hat damals unzählige Male mit dem deutschen Innenministerium kommuniziert und deutlich gemacht, dass die Asylsuchenden nach Deutschland wollten und Ungarn die Menschen ohne Rechtsgrundlage nicht aufhalten könnte. Ein solidarisches	Interview HU-11, Zeile 95-109

Führungsangebot ist im deutschen Verhalten in jedem Fall nicht erkennbar. Die Lösungsfindung wurde dann im Laufe der Jahre ab 2015 auch zu einem persönlichen Konflikt zwischen Viktor Orbán und Angela Merkel.	
Die Situation des verstärkten Zustroms von Migranten nach Europa im September 2015 war zunächst durch unzureichende Dublin III-Regelungen vor allem für die Frontstaaten entstanden. Durch die offenen Grenzen kam es dann zu einem „Pull-Effekt“, der dazu führte, dass die Menschen zunächst in Ungarn ankamen, wo eine so große Zahl an Asylsuchenden aber nicht versorgt werden konnte. Die deutsche Bundeskanzlerin hat Ungarn damals geholfen, aus dieser Situation herauszukommen, in dem sie die Grenzen nicht geschlossen hat.	Interview SK-14, Zeile 56-62
Zu diesem Zeitpunkt im September 2015 gab es keine institutionelle Führung durch die EU, sondern eine Entwicklung, die durch Deutschland stark geprägt war. Erst später bei der EU-Türkei-Erklärung oder den Verhandlungen in Libyen war die EU dann mit an der Führung beteiligt, allerdings nicht von Anfang an.	Interview EAD-09, Zeile 46-49
Die Krise hat gezeigt, welches starke Gewicht Deutschland in der EU hat und welche enorme Rolle die deutsche Bundeskanzlerin als Führungspersönlichkeit einnimmt. Im Rat selber hat Deutschland dann versucht, „damage control“ zu betreiben und die Konsequenzen für die EU und den Schengen-Raum unter Kontrolle zu bekommen.	Interview AT-04, Zeile 85-89
Deutschland hat im September 2015 Führung gezeigt, allerdings war die Krise zu diesem Zeitpunkt nicht mehr abzuwenden. Die Dublin-Regelungen waren unzureichend und die Migranten wollten vor allem nach Deutschland bzw. andere nördliche Länder, in denen es Arbeit gibt.	Interview NL-18, Zeile 74-77
The migration crisis has revealed a deep division within the European Union. The crisis made it very clear that the existing institutional arrangements (Dublin III) are inadequate. From a Spanish perspective, however, the entire issue of asylum and migration policy must continue to be discussed and solved jointly within the framework of the 27 member states. Also, we believe the EU has to be able to find a long term and comprehensive approach to migration. A solution requires a consensus between Western and Eastern Europe, between Southern and Northern EU-Member States.	Interview SP-13, Zeile 53-59
<i>Quotenumverteilungssystem - Präferenzverteilung</i>	
Deutschland hat selber lange die Umverteilung von Migranten nach einer festen Quote abgelehnt. Es gab also im September 2015 einen erheblichen Schwenk der deutschen Position in Richtung Verteilmechanismus. Dies war zuvor immer wieder im Innenminister-Rat abgelehnt worden. Auch die Dublin-III-Regelungen waren maßgeblich nach deutschen Vorstellungen getroffen worden. Die kritischen Mitgliedstaaten haben daraufhin Deutschland vorgeworfen, dass es nur für die Verteilungsquote war, weil es selber die Solidarleistung gebraucht hat. Die Verhandlungen haben damals die Innenminister geführt. Für de Maizièrre war es sehr wichtig, dass Polen den Vorschlägen zustimmt. Dies gelang dann auch noch mit der alten polnischen Regierung, die der Umverteilung zustimmte. Die Visegrád-Gruppe war in diesem Moment also nicht zusammen, was man hier als deutsche Verhandlungsstrategie beschreiben kann, nämlich die Spaltung der Visegrád-Gruppe zu erreichen. Die Abstimmung erfolgte dann nach längerer Überlegung mit qualifizierter Mehrheit, da die Angst schon damals bestand, dass die fundamentalen	Interview DE-10, Zeile 203-220

Kritiker des Mechanismus diesen dann in ihren Nationalstaaten nicht umsetzen. Es ist genauso eingetreten, dass einzelne Staaten den Beschluss nicht vollständig oder gar nicht umgesetzt haben. Eine Entscheidung per Einstimmigkeitsprinzip war und ist bis heute in diesem Bereich sehr unrealistisch.	
Der Hauptgrund war sicherlich, dass einige Staaten die Regelungen komplett ablehnten. Die mangelnde Akzeptanz der Quotenverteilung bei der Visegrád-Gruppe lag dann auch sicher daran, dass die Staaten mit qualifizierter Mehrheit überstimmt wurden. Dies hat dann aber auch nicht dazu geführt, dass die Verteilung implementiert wurde, da der Widerstand aufrecht gehalten wurde. Im Nachhinein muss man sich sicher fragen, ob es klug war, diese Entscheidung mit der Überstimmung herbeizuführen. Man kann hier sicherlich eine Veto-Rolle der Gruppe analysieren. Heute ist die Diskussion eigentlich auf dem gleichen Stand, mit einer sehr großen Divergenz der Positionen. Deutschland vertritt hier eher eine „Outlier“-Position, was sehr selten in europapolitischen Fragen vorkommt. Der Mix aus Humanität und Grenzschutz bzw. Härte oder Ordnung wird immer wieder neu verhandelt werden müssen. Aber man kann durchaus in den letzten Jahren Anhaltspunkte dafür finden, dass der Aspekt der Härte z. B. mit Frontex auch angewendet wird. Die gesamte europäische Asylrechtsdiskussion wurde schon stark von der sehr harten Position der V-4 beeinflusst, aber auch von anderen Staaten, die ähnlich restriktiv sind, aber ihre Haltung geschickter einbringen oder sich hinter der V-4-Position verstecken.	Interview DE-07, Zeile 108-122
Der Verteilschlüssel für die Umverteilung von Asylsuchenden aus sog. Hotspots in Griechenland und Italien war wohl ein Vorschlag des damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker, der bei der deutschen Bundesregierung starke Unterstützung fand. Ob die Visegrád-Gruppe eine Form von Leadership mit ihrer klaren Position gegen Zuwanderung nach Europa ausgeübt hat, wird nicht angenommen. Sie hat aber sehr eindeutig eine Veto-Position zur deutschen Grenzöffnung eingenommen. Für die französische Position kann gesagt werden, dass die restriktivere Haltung nicht durch die Visegrád-Gruppe entstand, sondern schon vorher bestanden hatte.	Interview FR-01, Zeile 76-84
Die Verteilung der Asylsuchenden hat nicht funktioniert, da es keine klaren Regeln im Bereich der Asyl- und Migration gibt. Deutschland hat damals alleine entschieden und alle anderen Mitgliedstaaten mussten dies „ausbaden“. Bis heute gibt es kein Leadership in diesem Feld, und Polen erwartet hier mehr Sachlichkeit und Ehrlichkeit. Nur die Mitgliedstaaten entscheiden, wer in ihr Land einreist und wer nicht. Dabei darf es keine Einmischung aus Brüssel geben. Polen hatte anfänglich die Quoten sogar noch akzeptiert, jedoch hat Italien bei der Umverteilung dann die Überprüfung durch polnische Sicherheitsbeamte vor Ort abgelehnt. Die Visegrád-Gruppe hat in der Thematik eine klare Veto-Position eingenommen, aber die Gruppe hindert auch keinen anderen Mitgliedstaat an der Aufnahme von Flüchtlingen. Bislang hat kein Land die Quoten erfüllt, aber wenn Polen ein Veto einlegt, dann ist der Aufschrei groß in Brüssel.	Interview PL-08, Zeile 150-161
Die Visegrád-Gruppe hat eine klare Position in der Asyl- und Migrationskrise eingenommen und mit einer Stimme gesprochen, die auch bei zahlreichen anderen Mitgliedstaaten zumindest inoffiziell Unterstützung fand. Die kleineren Staaten können Entscheidungen in der EU aber schon aufgrund der doppelten Mehrheit nicht maßgeblich alleine	Interview PL-02, Zeile 74-82

entscheiden. Aber sie können vielleicht eine Art „mentale Führung“ ausüben und mit einer klaren Haltung andere überzeugen. Zudem sollten die nationalen Wahlen nicht außer Acht gelassen werden, die in der Asyl- und Migrationskrise erheblichen Druck auf die Regierungsverantwortlichen erzeugt haben.	
In der EU gab es mit den Dublin-Regelungen schon eine Form der Verteilung, wenn auch nicht nach Quote. Die Idee war, dass gewisse Asylsuchende in zugewiesenen EU-Ländern einen Antrag stellen müssen. Das hat auch nur im Ansatz nicht funktioniert. Zwischen 2009 und 2018 fanden mit der Dublin III-Regelung die meisten Asylanträge in Schweden statt, welches am weitesten von der südlichen Außengrenze entfernt ist. Hätte es einen Verteilschlüssel gegeben, dann wären sogar Menschen nach Italien zurückgeschickt worden, da es immer unter dem Schnitt an Asylanträgen lag. Man hätte also mit den Dublin-Regelungen schon eine Verteilung machen können, die bedeutet hätte, dass in Italien und Griechenland noch mehr Menschen gewesen wären als ohne Verteilschlüssel. Das grundsätzliche Problem an dem Quotenverteilungssystem ist, dass es keinen Anreiz für einen Asylsuchenden gibt, der aus Griechenland nach Polen oder Tschechien gebracht wird, dort zu bleiben. Bei den Dublin-Regelungen gibt es den „Mythos“, dass dies die Südländer stärker belastet hätte. Aber die Zahlen sprechen eine andere Sprache. Schweden hat zwischen 2009 und 2018 genauso vielen Menschen Schutz geboten wie Italien, und das mit einem Sechstel der Bevölkerung. Die EU ist nicht in der Lage, Asylsuchende zu verteilen. Deshalb war die ganze Idee von vornherein zum Scheitern verurteilt. Dazu kommt noch, dass die Mittelmeerländer so getan haben, als wenn sie für eine Verteilquote wären. Da diese ihnen aber noch mehr Lasten gebracht hätte, war es für Griechenland die beste Möglichkeit, wenn die Menschen dort ankommen und dann nach Nordeuropa weiterziehen. Deshalb waren auch die griechischen Minister nie für eine Verteilung. Der griechische Migrationsminister hat im Februar 2016 mitgeteilt, dass die Verteilung den Griechen nicht hilft, da für jeden Migranten, der z. B. nach Deutschland verteilt wird, sowieso zehn Menschen nachkommen. Angesichts der Krisenlage war die Verteilungsquote eine unsinnige Idee. Es ging um die Verteilung von 160.000 Asylsuchenden im Jahr 2015. In diesem Jahr kamen in Griechenland über eine Million Menschen an; von der Zahl her also irrelevant. Niemand wusste, wie eine solche Quote umgesetzt werden sollte, und sie war zusätzlich nicht im Interesse der Mittelmeerländer. Dies änderte sich dann erst mit der EU-Türkei-Erklärung, als viel weniger Menschen in Griechenland ankamen und es dann um die Verteilung einer bestimmten Zahl von Menschen vom Festland ging. Das hat die EU dann mit etwa 20.000 Migranten in eineinhalb Jahren geschafft.	Interview EXP-12, Zeile 25-56
Tschechien wurde im Juli 2020 vom EuGH verurteilt, da es die Verteilquoten zur Aufnahme von Migranten aus Italien und Griechenland nicht erfüllt hat. Der Mechanismus existiert allerdings schon lange nicht mehr und die Bemühungen zu einer Reform des europäischen Asylsystems blieben bislang ohne Erfolg. Das Urteil hatte deshalb keine weiteren Konsequenzen für Tschechien, da sich kein Mitgliedstaat an die Normen der Verteilquote heute mehr hält. Tschechien hätte die Möglichkeiten zur Aufnahme der Migranten durchaus gehabt, aber dies war politisch auch gerade wegen der aufgeheizten Stimmung im Land nicht gewollt. Dies lag auch daran, dass die Visegrád-Länder mit qualifizierter Mehrheit	Interview CZ-06, Zeile 83-95

überstimmt wurden und man die Entscheidung als „Diktat aus Brüssel“ wahrgenommen hat. In der Migrationskrise konnte dann im weiteren Verlauf die „Kraft des Vetos“ und vor allem auch eine andere Vision der Visegrád-Länder von der EU deutlich festgestellt werden, die keine politisch motivierte Kommission wollen, sondern ein Europa der Nationalstaaten mit dem Fokus auf den gemeinsamen Wirtschaftsraum. Dies ist eine Art von Konkurrenz-Narrativ.	
Die Visegrád-Gruppe hat eine zentrale Position vertreten. Und es war aus meiner Sicht sehr entscheidend, dass diese Haltung in der EU repräsentiert wurde. Als Führung ist das aber nicht zu bezeichnen, da Führung als etwas Strategisches angesehen wird, was Fortschritt und Verbesserung bringt. Dies war im Falle Ungarns nicht der Fall. Denn die Vorschläge, auch wenn sie sicherlich Prozesse in der Asyl- und Grenzpolitik verbessern wollten, waren nicht mehrheitsfähig in der EU.	Interview HU-11, Zeile 117-122
Der Quotenverteilungsmechanismus wurde im Juni 2015 im Europäischen Rat abgelehnt und schließlich im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, obwohl es eine große Spaltung zwischen Befürwortern und Gegnern gab. Die Verteilung ist in der Folge auch eindeutig gescheitert. Die anfängliche Visegrád-Position des Schutzes der Außengrenze, der schnelleren Durchführung der Verfahren und der Rückführungen hat sich in der EU heute durchgesetzt. Die Slowakei ist im Rahmen einer flexiblen Solidarität aber bereit, z. B. slowakische Beamte bei Frontex einzusetzen oder finanzielle Hilfen für die Unterbringung der Flüchtlinge vor Ort zu leisten.	Interview SK-14, Zeile 63-71
Die Visegrád-Gruppe nahm in den Verhandlungen zur Quotenverteilung eine Veto-Position ein, jedoch wurde sie im Ministerrat dann mit qualifizierter Mehrheit überstimmt, weshalb sie diese nicht durchsetzen konnte. In der Folge wurde die Verteilung dann in den vier Visegrád-Ländern nicht umgesetzt. Die Entscheidung zeigt bei aller Kritik an Abstimmungen mit Einstimmigkeit, dass ein „Überstimmen“ einzelner Mitgliedstaaten nichts bringt, da die Exekutive gerade im Politikfeld Migration bei den Nationalstaaten liegt.	Interview EAD-09, Zeile 54-60
Der Verteilungsschlüssel wurde mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat beschlossen. Daran sieht man, wie wenig es bringt, wenn einzelne Mitgliedstaaten überstimmt werden und sie sich dann anschließend nicht an die Beschlüsse halten bzw. an anderer Stelle ein Veto einlegen. Dies zwingt den Rat, Mehrheitsbeschlüsse im Konsens anzunehmen. Polen und Ungarn bekommen aber durch die Koordinierung in der Visegrád-Gruppe eine gestärkte Position. Es gibt aber auch einige Themen, bei denen sich die Gruppe nicht einig ist. Im Rat organisieren sie sich allerdings geschlossen als eine Gruppe und sprechen erfahrungsgemäß häufig mit einer Stimme. Das ist schon bemerkenswert, denn das wäre so, als wenn Frankreich im Rat auftreten und für Frankreich und Deutschland sprechen würde, wie es normalerweise bei „like-minded“ ist. Mit Österreich gibt es immer wieder Treffen der Visegrád auf Ministerebene, aber ohne Erklärungen mitzutragen. Auch wird in der Gruppe nicht strukturell mitgearbeitet, da es von den Interessen her nicht immer übereinstimmt. Dies kann in einzelnen Politikbereichen der Fall sein, aber nicht insgesamt.	Interview AT-04, Zeile 90-94, 96-106
Die Umsetzung wurde durch die Visegrád-Gruppe und Österreich verhindert, die ihre Veto-Position durchgesetzt haben.	Interview NL-18, Zeile 81-82

The explanation lies in the fact that the Dublin system, or the EU for that matter, was not prepared for a crisis like the one of 2015. A common response mechanism was not in place and national positions arose and collided. The main question is how we will be prepared in case that a new refugee crisis hits the EU again.	Interview SP-13, Zeile 64-67
<i>EU-Türkei Deal</i>	
Das EU-Türkei-Abkommen hat bewirkt, dass der weitere Zustrom von Migrant*innen abgestellt wurde. Man kann sicherlich kritisieren, einen Deal mit dem türkischen Präsidenten Erdoğan gemacht zu haben. Aber der Mechanismus an sich ist sehr effektiv, auch wenn er nie so funktioniert hat, wie er konzipiert war. Das eigentliche Ziel, dass keine Migrant*innen mehr nach Europa über die Türkei kommen, wurde aber erreicht. Im Sommer 2015 kamen teilweise 10.000 Menschen am Tag in Griechenland an, ein halbes Jahr später vielleicht noch 20 Menschen. Die Türkei hat also effektiv die Grenze geschlossen. Die EU-Türkei-Erklärung hat die akute Krise entschärft. Die EU wäre in große Schwierigkeiten geraten, für einen ständigen Zustrom von Migrant*innen Lösungen zu produzieren. Die Stimmung war damals sehr aufgeheizt und die Bereitschaft zur Umverteilung nicht vorhanden. Das eigentliche Problem hat der Deal aber keineswegs gelöst. Der Ansatz, selbst auf die Türkei zuzugehen, war eine deutsche Idee, maßgeblich von der Bundeskanzlerin. Sie hat es dann auch durchgeführt, und hier liegt das gleiche Problem wie im Verhältnis zu Russland vor. Der türkische Präsident hätte niemand anderen als Verhandlungspartner akzeptiert als einen deutschen Bundeskanzler oder einen französischen Staatspräsidenten. Die Kommission hat in der Außenpolitik einfach nicht den Stellenwert und hätte den Deal wahrscheinlich nicht alleine aushandeln können.	Interview DE-10, Zeile 221-239
Der EU-Türkei Deal hat das Problem sicherlich nicht komplett gelöst. Die Frage ist sowieso, ob es darum geht zu bewerten, ob diese Krisen gelöst wurden, oder ob es mehr darum geht, diese Krisen zu managen und sie zu kontrollieren oder vielleicht auch mal nur, Zeit zu gewinnen. Bewertet man den Deal mit der Türkei also unter dem Aspekt des Zeitmangels, so war dieser sicherlich effektiv, da für die über 3 Millionen Syrer, die zu dem Zeitpunkt in der Türkei waren, die Versorgung der Flüchtlinge gesichert und eine Art von Grenzsicherung implementiert werden konnte. Deutschland hat in diesem Aushandlungsprozess sicherlich eine zentrale Rolle gespielt, was auch durch zahlreiche Gespräche mit dem damaligen türkischen Ministerpräsidenten Davutoğlu deutlich wird.	Interview DE-07, Zeile 123-131
Die Krisenlösung erfolgte dann schließlich mit dem EU-Türkei-Deal, der vom deutschen Migrationsforscher Gerald Knaus für die Bundesregierung konzipiert wurde. Es gab wohl keine EU-Koordinierung bei der Aushandlung der Vereinbarung; diese lief bilateral zwischen der Türkei und Deutschland.	Interview FR-01, Zeile 72-75
Den EU-Türkei-Deal hat Deutschland ausgehandelt. Er hat die Situation zwar damals entspannt, aber eine nachhaltige Lösung ist weit entfernt. Die eigentliche Diskussion sollte doch aber sein, den Menschen dort zu helfen, wo sie auch leben wollen. Spanien macht das hier wesentlich effizienter. Sie haben ein Abkommen mit Marokko geschlossen und dadurch können sie illegal Einreisende direkt wieder abschieben.	Interview PL-08, Zeile 162-167

Deutschland hat bei der Aushandlung eine besondere Rolle eingenommen und den Kompromiss mit Hilfe von McKinsey erarbeitet. Die Finanzierung wurde dann über die europäische Ebene realisiert. Polen begrüßte die Bemühungen und setzt sich für die Einhaltung des Deals bis heute ein.	Interview PL-02, Zeile 83-86
Beim Zustandekommen der EU-Türkei-Erklärung hat das Tandem keine Rolle gespielt, da Frankreich an der Aushandlung nicht beteiligt war. Deutschland wollte eine Lösung und wusste jedoch nicht genau, wie diese erreicht werden sollte. Am Ende waren es die Niederländer, die den Vorschlag vom ESI aufgegriffen haben. Sie hatten damals die Ratspräsidentschaft inne. De facto waren es dann Deutschland und die Niederlande, die die Gespräche mit der Türkei geführt haben. Der Deal war aber kein Führungsangebot Deutschlands, obwohl die Deutschen und die Niederländer natürlich dafür waren und den Lösungsansatz in den Rat gebracht hatten. Es blieb aber letztendlich ein türkischer Vorschlag. Dieser wurde im Rat dann so angenommen und von allen Mitgliedstaaten über vier Jahre in der Form mitgetragen. Die Grundidee für den EU-Türkei-Deal stammte vom Institut ESI und wurde in der ursprünglichen Version als „Paper“ im September 2015 veröffentlicht. Dies nahmen die Niederländer so in ihre Agenda für die Ratspräsidentschaft auf.	Interview EXP-12, Zeile 57-69
Der Deal beinhaltete die Verlagerung des Problems in ein anderes Land und dieser Lösungsansatz kam dann auch bei der Visegrád-Gruppe gut an. Den Menschen sollte also in ihren Ursprungsländern geholfen werden, um die Migrationsströme einzudämmen. Dies hatte nichts mit „herzloser“ Politik zu tun, sondern hing damit zusammen, dass die tschechische Gesellschaft nicht bereit war, eine größere Zahl muslimischer Einwanderer aufzunehmen. Diese Position stand dem deutsch-französischen Führungsmotor damals gegenüber. Der EU-Türkei-Deal hat die Situation damals sicherlich deutlich entspannt und bewirkt, dass das Migrationsthema für einige Zeit nicht mehr so dringend zu lösen war. Allerdings hat man mit der Türkei einen schwierigen Verhandlungspartner, der den Deal auch fast aufgekündigt hätte. Die Kommission hat im letzten Jahr einen Vorschlag zur Reform des Asylsystems vorgelegt, aber dabei ist keine Einigung in Sicht. Die tschechische Position hat sich durch den Vorstoß nicht wirklich verändert.	Interview CZ-06, Zeile 96-108
Der EU-Türkei-Deal hat vor allem Zeit gebracht und den Handlungsdruck deutlich reduziert. Eine Lösung stellt der Deal aber bis heute nicht wirklich dar. Denn bei einem erneuten Ansturm von Migranten nach Europa wären die Probleme heute die gleichen.	Interview HU-11, Zeile 123-125
Der „EU-Türkei-Deal“ kann durchaus als Erfolg bezeichnet werden, da er die Flüchtlingszahlen deutlich reduziert hat und seitdem 3,7 Millionen Flüchtlinge in der Türkei versorgt wurden. Der Deal hat vor allem Zeit gebracht und sollte als Muster für weitere Vereinbarungen dienen. Die Hilfe für die Menschen vor Ort mit dem Investment z. B. auch in Bildung sollte immer Priorität haben, aber die Finanzhilfen müssen natürlich auch an Regeln gebunden sein. Auch die Asylverfahren in Griechenland sollten beschleunigt werden. Der Vorschlag selbst wurde damals von Deutschland nach harten Verhandlungen mit der türkischen Regierung im Europäischen Rat eingebracht.	Interview SK-14, Zeile 72-80
Der EU-Türkei-Deal war der Schlüssel dafür, dass der Zustrom von Migranten unter Kontrolle gebracht werden konnte. Das Prinzip lautete dann wieder, dass man die Geflüchteten da betreut, wo sie möglichst nahe an ihrer Heimat sind. Es brauchte einen geregelten Mechanismus, um aus	Interview EU-KOM-15, Zeile 209-217

dem absoluten Krisen-Modus herauszukommen. Dabei hat das EU-Türkei-Abkommen eben auch den politischen Spielraum geschaffen, dass nicht alle im absoluten Krisenmodus sind. Erst mit der Beruhigung der Lage konnten andere Elemente, wie die Verhinderung von Fluchtursachen, der gemeinsame Schutz der Außengrenzen und dann auch die Verteilung innerhalb der EU diskutiert werden.	
Natürlich hatte Deutschland bei der Ausarbeitung des Deals eine zentrale Funktion, jedoch war die Kommission an der Umsetzung beteiligt, sodass hier auch eine CO-Leadership Rolle gesehen werden kann.	Interview EAD-09, Zeile 61-63
Der Deal hat zu dem Zeitpunkt geholfen und ermöglicht, das Problem der Migrantenzuströme in den Griff zu bekommen. Das gesamte Problem der Asylverordnung und im Schengen-System ist aber langfristig nicht gelöst worden. Dessen sind sich auch alle weiterhin bewusst und deshalb wird daran weiter auf EU-Ebene gearbeitet. Der Vorschlag selbst kam von dem Migrationsforscher Knaus und wurde nicht von Deutschland eingebracht.	Interview AT, Zeile 107-112
Das EU-Türkei Abkommen hat die Krise damals beruhigt und funktioniert bis heute sehr gut. Diese Form der bilateralen Abkommen sollte auch mit anderen Herkunftsländern wie Tunesien und Marokko geschlossen werden.	Interview NL-18, Zeile 83-85
The EU-Turkey deal has only temporarily solved the problem of the migration flow of Syrian refugees from Greece to Turkey. The deal does not represent a solution for the entire issue of migration. Solid solutions are urgent, given the fragile humanitarian situation in some parts of Africa and, of course, in Afghanistan.	Interview SP-13, Zeile 68-71

Asyl- und Migrationskrise: Supranationale Institutionen (2. Kategorie)	
Co-Leadership Angebot der Europäischen Kommission: Verteilmechanismus	
Die Kommission hat bei den Verteilmechanismen sehr eindeutig eine Führungsrolle übernommen, da sie sich schon seit längerer Zeit dafür aussprach. Das ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Kommission immer ungefähr weiß, wo die Mitgliedstaaten inhaltlich stehen, und Vorschläge nur dann macht, wenn sie davon ausgeht, dass eine Chance zur Durchsetzung besteht. In Deutschland hatte sich also damals die Zustimmung zur Verteilung ergeben, wodurch die Kommission den Vorschlag im Rat einbrachte.	Interview DE-10, Zeile 196-202
Einen Co-Leadership der Kommission gab es nicht, da die Europäische Kommission im Bereich Justiz und Inneres keine Kompetenzen hat.	Interview PL-08, Zeile 148-149
Die Idee der Quotenumverteilung wurde von der Kommission und von Frankreich im Jahr 2015 auf die EU-Agenda gesetzt. Ob dies als Co-Leadership zu bezeichnen ist, kann nicht beurteilt werden. Der Vorschlag war „unter dem Strich“ dann auch ein totales Scheitern der EU. Bis zu dem EU-Türkei-Deal ist de facto gar nichts passiert, weil auch die Griechen kein großes Interesse hatten.	Interview EXP-12, Zeile 20-24
Der Mechanismus wurde von der Kommission vorgeschlagen, aber da Deutschland als am meisten betroffenes Land dringend nach Lösungen	Interview CZ-06, Zeile 80-82

suchte, kann man davon ausgehen, dass der Vorschlag von Deutschland stark unterstützt wurde.	
Die Quotenverteilung war tatsächlich ein Angebot der Europäischen Kommission. Und diese hätte durchaus Aussicht auf Erfolg gehabt, wenn man in anderen Fragen offen gewesen wäre. Im Fall von Ungarn kann man feststellen, dass es anfangs gegenüber der Quote nicht abgeneigt war. Dies aber unter der Bedingung, dass die Schengen-Regeln eingehalten und an den Außengrenzen kontrolliert werden könnte, wer nach Ungarn einreisen wollte. Ohne diese Kontrolle, wer ein Land betritt und wohin derjenige reisen will, ist ein Quotenverteilungssystem wirkungslos.	Interview HU-11, Zeile 110-116
In der Frage nimmt die Kommission eine Sonderrolle ein, da sie auch schon zehn Jahre zuvor gesagt hat, dass es eine europäische Herausforderung ist, die europäisch gelöst werden muss. Damals wollte das keiner der Mitgliedstaaten hören. Deutschland hat lange die Position vertreten, dass die „Migration eher eine Sache der Italiener, Griechen, etc.“ ist. Zudem war es innenpolitisch in Deutschland schwer zu argumentieren, wieso finanzielle Mittel für den Außengrenzschutz aufgebracht werden sollten, für den die Mitgliedstaaten die Verantwortung trugen, die aufgrund ihrer geografischen Lage direkt betroffen waren. Auf der anderen Seite waren auch die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen sehr darauf bedacht, dass sich da keiner in ihren Kernbereich der nationalstaatlichen Kompetenz einmischte. Die Migrationskrise hat sehr deutlich aufgezeigt, dass der Bereich der Asyl- und Migrationsverfahren nur europäisch zu lösen ist. Im Jahr 2015 hat man auf europäischer Ebene sicherlich unterschätzt, dass in manchen Mitgliedstaaten die Aufnahme von Flüchtlingen kein rein praktisches Problem ist, in dem nur geklärt werden muss, wie die Menschen verteilt werden und wer die Finanzierung übernimmt. In einigen Mitgliedstaaten war die Thematik sehr stark emotionalisiert und politisiert worden. Und damit war es keine Verwaltungsaufgabe, sondern ein sehr strittiges politisches Thema geworden. Hier war die Kommission auch ein „bisschen zu naiv“, da sie von einer Herausforderung ausgegangen ist, die sich nach Verhandlungen mit einem Verteilungsschlüssel relativ zügig lösen lassen würde. Das hat sich schnell als Fehleinschätzung herausgestellt, obwohl es sicher auch für die Visegrád-Staaten technisch möglich gewesen wäre, Geflüchtete aufzunehmen. Gerade in Osteuropa war die Thematik sehr stark innenpolitisch geworden, was anschließend zu einer Pattsituation in der EU geführt hat.	Interview EU-KOM-15, Zeile 183-208
Die Europäische Kommission hat vor allem in der externen Dimension eine Co-Leadership-Rolle eingenommen. Da ging es dann um die Bekämpfung von Fluchtursachen, die Rückführungen in die Herkunftsländer sowie die Eindämmung der Migrationsströme und die spezielle Politik zu Libyen.	Interview EAD-09, Zeile 50-53
Der Vorschlag der Quotenumverteilung war schon mit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit gescheitert. Insofern lässt sich hier keine Co-Leadership Rolle der Kommission erkennen.	Interview NL, Zeile 78-80
So far, the contribution of the Commission to the discussion has been noted but not enough. It is a good start that a proposal from the Commission was presented last September to Member States, although the terms of the proposal are not yet balanced enough, we need to keep working in finding a balance between the principles of responsibility and solidarity.	Interview SP, Zeile 60-63

<i>Co-Leadership der Europäischen Kommission: GEAS-Reform</i>	
Die Kommission hat sehr lange gebraucht, um diesen Reformvorschlag vorzulegen, da sie nichts vorschlagen wollte, was keine Aussicht auf Erfolg hat. Auf der anderen Seite hat die Kommission auch dem Parlament versprochen, die dringend erforderliche Dublin-Reform voranzutreiben. Die Situation innerhalb der EU hat sich zwischen den beiden Lagern seit 2015 allerdings kaum verändert. Eine Reihe von Mitgliedstaaten will eine Dublin-Reform nur in Zusammenhang mit einem Umverteilungsmechanismus, zumindest in Krisenzeiten. Der andere Teil will einer verbindlichen Umverteilung auf gar keinen Fall zustimmen. Zwischen diesen beiden Gruppen ist überhaupt kein tragfähiger Kompromiss in Sicht. Es liegen zwar Lösungsansätze vor, dass z. B. die Länder, die nicht umverteilen wollen, Frontex-Mitarbeiter abstellen. Aber der Konflikt hat sich im Kern nicht verändert. Die Kommission hat insofern Leadership bewiesen, dass sie den Mitgliedstaaten deutlich gemacht hat, dass eine Reform der Dublin-Regelungen dringend gebraucht wird. Sie hat in der GEAS-Reform die maximalen Kompromisslinien aufgezeigt, worauf die Mitgliedstaaten aber bisher nicht eingestiegen sind. Mehr kann die Kommission dann auch nicht unternehmen, da das Thema der Asylfragen in der EU mit am schwierigsten zu lösen ist.	Interview DE-10, Zeile 240-256
Das Migrationspaket und die GEAS-Reform sind leider innerhalb der deutschen Ratspräsidentschaft nicht weitergekommen. Der Versuch ist bis auf eine Art Fortschrittsbericht innerhalb der Präsidentschaft gescheitert. Jetzt ist es in den Händen der portugiesischen, dann der slowenischen und vielleicht dann am Ende französischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2022. Dazu gab es Mitte Februar 2021 ein Gespräch mit den Kollegen im Außenministerium in Paris. Ob man diesen Austausch schon als Leadership interpretieren muss, ist fraglich, aber es wird deutlich, dass es für Deutschland und Frankreich ein sehr wichtiges Themenfeld ist, in dem sicherlich zu 80 Prozent gemeinsame Interessen vertreten werden.	Interview DE-07, Zeile 132-140
Die Kommission hat mit den Reformvorschlägen wohl kein Leadership eingenommen. Grundsätzlich ist Polen bereit, die Kosten im Sinne einer Lastenverteilung zu tragen, allerdings nicht für eine einseitige deutsche Migrationspolitik. Es braucht ein neues Narrativ der EU, dass Europa alle Menschen, die kein Bleiberecht haben, konsequent abschiebt. Deshalb waren und sind auch die Dublin-Regelungen ein großes Problem. Darüber hinaus ist die Hilfe der Menschen vor Ort sehr wichtig, und dazu braucht es eine andere EU-Afrika Politik. Die EU muss ihre Agrarpolitik ändern und den Afrikanern Märkte bieten, von denen sie leben können. Es braucht also einen breiten Ansatz und keine Schuldzuschreibungen für Polen oder Ungarn.	Interview PL-08, Zeile 168-177
Es ist klar, dass der Vorschlag so nicht angenommen wird. Das liegt übrigens nicht an Polen oder Tschechien. Das Problem ist, dass es kein Interesse von Spanien, Italien, Malta oder Griechenland gibt, diesem Entwurf zuzustimmen, da er sie de facto nicht entlastet. Es ist allgemein bekannt, dass Menschen, die aus sicheren Herkunftsländern kommen und keinen Schutz erhalten werden, wie z. B. Tunesier, Marokkaner, Menschen aus Westafrika oder aus Bangladesch, niemals verteilt werden. Das heißt, dass kein Deutscher, Schwede oder Finne sagen wird, wir nehmen Menschen aus Tunesien auf, die in Italien angekommen sind, da die sowieso kein Asyl bekommen werden. Auch die Vorstellung, dass die	Interview EXP-12, Zeile 70-89

südeuropäischen Staaten Aufnahmelager bauen und schnelle Verfahren durchführen, ist nicht realistisch. Da werden dann 80 Prozent abgelehnt und die Menschen bleiben als geduldete Flüchtlinge erstmal im Land. Deshalb ist es eben leichter für Italien, Griechenland oder Malta, die Menschen weiterziehen zu lassen. Die Idee ist also von Grund auf falsch, dass ein Quotenverteilsystem den Mittelmeerländern helfen würde. Deshalb gab es dieses Papier der Mittelmeerländer, in dem sie klarstellten, dass entschieden werden muss, wohin die Menschen dann zurückgeschickt werden. Die ganze Frage der schnelleren Rückführungen ist in dem Vorschlag der Kommission nicht enthalten. Im Moment sehen das die Mitarbeiter in den Innenministerien in Deutschland und Frankreich vielleicht noch anders, aber der Vorschlag wird wohl nicht angenommen.	
Die Vorschläge sind wohl eindeutig als Führungsangebot einzuschätzen. Aber es gibt weiterhin ein Kernproblem, und solange Viktor Orbán und Angela Merkel im Amt sind, ist das Problem nicht zu lösen. Nach dem Regierungswechsel in Deutschland kann wohlmöglich dann im nächsten Jahr Bewegung in die Sache kommen. In der derzeitigen Konstellation, in der sich die beiden Regierungschefs so „verzettelt“ haben, ist eine Lösung in einzelnen Politikfeldern wie der Migrationspolitik in der EU sehr weit entfernt.	Interview HU-11, Zeile 126-131
Die GEAS-Reform ist der erneute Versuch einer Quotenumverteilung, weshalb die Slowakei weiterhin gegen einen solchen Mechanismus ist. Auch die Regelungen zu Rückführungen sind für die Slowakei nicht immer umsetzbar, da häufig unklar ist, in welches Land eine Rückführung durchgeführt werden soll. Eine Rückführung nach Afrika, wo die Slowakei fünf Botschaften hat, ist zudem schwieriger umzusetzen als z. B. nach Georgien.	Interview SK-14, Zeile 81-86
Es ist ein Führungsangebot. Aber es ist auch allen bewusst, dass das ein Thema ist, das nicht von heute auf morgen gelöst werden wird. Man befindet sich hier im Aufbau einer gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen und einer Stärkung von FRONTEX. Wenn eine voll funktionsfähige und operative Agentur aufgebaut wird oder auch mehr Rückführungspartnerschaften abgeschlossen werden, hätte man schon andere Voraussetzungen als 2015 erreicht. Dann wären die Chancen sicherlich wesentlich höher, die Thematik der Verteilung innerhalb der EU zu lösen. Und es könnten alle Mitgliedstaaten sich sicher sein, dass es sich um Aufnahmezahlen handeln würde, die machbar und verkraftbar für die Nationalstaaten sind.	Interview EU-KOM-15, Zeile 218-226
Formal kann nur die Kommission Vorschläge dieser Art unterbereiten. Es ist aber klar, dass auch die Interessen und Anliegen der Mitgliedstaaten in der Reform enthalten sind. Von daher kann man hier nicht von einer exklusiven Idee der Kommission sprechen, aber durchaus von einer Führungsrolle, die aber von den Mitgliedstaaten auch eingefordert wurde. Ob die Reform dann auch wirksam sein wird, kann aus Sicht des EAD nicht bewertet werden.	Interview EAD-09, Zeile 64-69
Die sog. GEAS-Reform hat wegen der verhärteten Fronten innerhalb der EU praktisch keine Chance auf Einigung. Gleichzeitig ist dem Großteil der Mitgliedstaaten klar, dass es wegen des Schengen-Raums eine Lösung auf europäischer Ebene braucht. Dabei sind nicht nur die Dublin-Regelungen ein Problem, sondern vor allem der Bereich der Rückführungen, da sieben von zehn Asylsuchenden aus wirtschaftlichen Gründen nach Europa kommen.	Interview NL-18, Zeile 86-90

With regard to the reform of the European migration and asylum system, the Commission has failed so far to present a proposal that can be acceptable for most member states. We need to work harder to find a more balanced compromise. The matter of asylum is complex and all member states must be ready to compromise.	Interview SP-13, Zeile 72-75
--	------------------------------

Französisches Leadership-Angebot von Staatspräsident Macron (Sorbonne-Rede 2017)	
Es liegt auf jeden Fall ein ernsthaftes, französisches Leadership-Angebot durch die Reformvorschläge von Macron vor. Es ist bemerkenswert, dass ein französischer Präsident seine Europapolitik so stark auf seine Agenda setzt. In Deutschland haben die Vorschläge eine Debatte darüber ausgelöst, ob zu wenig Reformvorschläge für die EU gemacht werden. Es braucht solche visionären Vorschläge für die Reformierung der EU gerade aus dem Tandem heraus. Die Franzosen waren wirklich bereit, auch über ihre traditionellen Ansätze hinaus Reformen umzusetzen. Natürlich gab es Kritik an Deutschland, dass nicht auf die Vorschläge direkt reagiert wurde. Dies lag aber auch daran, dass es in Deutschland nach der Sorbonne-Rede über ein halbes Jahr lang keine Regierung gab. Zudem ist es im deutschen Regierungssystem nicht so einfach, direkt auf solche Vorschläge zu reagieren, wenn man in einer Koalitionsregierung ist. Als Fazit lässt sich sagen, dass sicherlich in Berlin zu wenig darauf reagiert wurde. Allerdings lässt sich der Corona-Wiederaufbaufonds vielleicht jetzt als späte deutsche Reaktion auf die Vorschläge sehen.	Interview DE-10, Zeile 257-270
Also grundsätzlich gibt es zwischen Deutschland und Frankreich einen Unterschied in der politischen Kommunikation, speziell zwischen dem Präsidenten und der Bundeskanzlerin, aber auch in der Herangehensweise. Während die Franzosen als Stadtplaner unterwegs sind, sind wir die Bauzeichner. Wir versuchen, die Dinge pragmatisch und in kleinen Schritten anzugehen. Um die Vorschläge zu bewerten, müsste zuerst geschaut werden, wieviel „Frankreich“ in den Vorschlägen drin ist. Es ging wohl vor allem darum, die EU zu einem Verstärkungsmotor von französischen Interessen in der Welt zu machen. Das ist natürlich auch für Deutschland wichtig, dass in dem Mix aus Integrationsbereitschaft und individuellem Vorteil noch stärker auf den Integrationscharakter geschaut und die gesamte EU mehr im Blick behalten wird. Was Macron aber sicherlich mit seiner Rede geschafft hat, ist Agenda-Setting zu betreiben. Darin sind die Franzosen wirklich gut - grundsätzlich sollte zwischen Leadership und Agenda-Setting unterschieden werden. In Zusammenhang mit der Zukunftskonferenz wird das gerade auch wieder sehr deutlich, da in Frankreich die Diskussion, wie sie sich die EU 2030 vorstellen, sehr offensiv geführt wird, während man in Deutschland im politischen Raum da sicherlich mehr Vorschläge machen könnte. Bei den französischen Vorschlägen gibt da jetzt auch wieder einen starken Bezug zur Rede von 2017 und es lässt sich annehmen, dass Macron dies erneut im Präsidentschaftswahlkampf aufnehmen wird.	Interview DE-07, Zeile 141-158

Man kann zwei Phasen in der französischen Europapolitik von Präsident Macron erkennen. Die erste beginnt im Mai 2017 mit dem Wahlsieg, der in Deutschland gefeiert wurde und eine proeuropäische Erleichterung bewirkte. Macron ist in der Folge sehr emotional auf Deutschland zugegangen und wollte gemeinsam ein neues Konzept für Europa umsetzen. Aus heutiger Sicht war dies sicher ein Missverständnis von französischer Seite. Ende 2018 änderte sich die französische Position dahingehend, dass die Europapolitik geöffnet wurde und mit allen Mitgliedstaaten künftig vertieft zusammengearbeitet werden sollte. Dies kann man in den zahlreichen Besuchen des Präsidenten quer durch Europa sehen. Wenn man versucht, eine Bilanz der Reformvorschläge Macrons zu ziehen, lassen sich dennoch einige Erfolge aufweisen: Verabschiedung der europäischen Interventionsinitiative; Fortschritte im Bereich von PESCO; Europäischer Verteidigungsfonds, der derzeit noch vom neuen Finanzrahmen der EU abhängt, aber in Planung ist; Diskussion über die Koppelung von Strukturgeldern, Rechtsstaatlichkeit als Kriterium; Beschluss über ein Eurozonen-Budget, wenn auch kleiner als von Frankreich gefordert; Stärkung des Außengrenzschatzes Frontex; Klimaneutrales Europa bis 2050, European Green Deal als Folge; afrikanische Priorität; Konferenz zur Zukunft der EU und EU-Handelspolitik im Hinblick auf Mercosur-Staaten.	Interview FR-01, Zeile 88-112
Die Vorschläge von Macron kann man als visionäres Führungsangebot sehen, da sie eine Debatte in der EU ausgelöst haben. Jedoch war die Vorgehensweise typisch Französisch, da es einfach zu viele und wenig realistische Vorschläge auf einmal waren. Frankreich leidet wohl auch darunter, dass es im europäischen Ausland nicht wie Deutschland angesehen wird. Inhaltlich hat Deutschland eher passiv auf die Vorschläge Macrons reagiert und auch nicht wirklich auf Eurobonds und Eurozonen-Budget geantwortet. Solche Visionen werden als sehr problematisch angesehen, da sie Erwartungen in der EU erzeugen, die nicht erfüllbar sind. Deshalb sollten besser praktische Lösungsvorschläge aus Frankreich kommen, als eine imaginäre politische Union zu konstruieren.	Interview PL-08, Zeile 178-187
Die Vorschläge waren wohl zu unrealistisch und haben eine Vision von Europa entwickelt, die zu weit in die Souveränität einzelner Staaten hineinreicht. Die Integration sollte nochmals deutlich vorangetrieben werden. In Bereichen wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hatte dies mit PESCO und dem europäischen Verteidigungsfonds Erfolg. Auch in anderen Politikbereichen gab es sicher gute Vorschläge, die mit langer Perspektive vielleicht noch umgesetzt werden können. Insgesamt ging das Konzept von Macron aber vielen Mitgliedern zu weit. Polen ist derzeit gegen die Vertiefung hin zu einem föderalen Europa. Und die aktuellen Entwicklungen haben bestätigt, dass auch andere Mitgliedstaaten eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Nationalstaaten bevorzugen.	Interview PL-02, Zeile 87-96
Es ist nicht ganz eindeutig zu sagen, wie die Vorschläge von Macron heute zu bewerten sind. Sicherlich sind Visionen für die Zukunft Europas wichtig, aber es muss umsetzbar sein. Viele seiner Vorschläge werden als guten „Impetus“ empfunden, um über ein Europa nachzudenken, was den aktuellen Status Quo überwindet und verhindert, dass die EU global unbedeutend wird. Wenn man zum globalen Akteur werden will, muss ein	Interview EXP-05, Zeile 109-124

gewisses Maß an nationaler Souveränität aufgegeben werden. Deutschland hat damals allerdings sehr zurückhaltend auf die Sorbonne-Rede reagiert, was durchaus als „Schlag ins Gesicht“ bezeichnet werden kann. Das Tandem hat in dieser Zeit nicht gut funktioniert. Dabei hat auch das Team von Bundeskanzlerin Merkel eine große Rolle gespielt, die sich als Bewahrer des Status Quo der EU gesehen haben. Zu einer Umsetzung der Vorschläge von Macron kam es deshalb nicht, da schon die Diskussion von deutscher Seite nicht aufgenommen wurde. Dadurch gab es zum Beispiel keine Debatte darüber, wie es mit der differenzierten Integration in der EU weitergehen soll und welche konstitutionellen Veränderungen damit verbunden gewesen wären. Wenn Deutschland den Diskurs mit eröffnet hätte, wären sicherlich auch die anderen Mitgliedstaaten in irgendeiner Form bereit dazu gewesen. Zu diesem Diskurs ist es jedoch nicht gekommen.	
Die viel zitierte Rede von Macron in der Universität Sorbonne war zunächst deutlich innenpolitisch geprägt, da er sich als „großer“ Staatsmann inszenieren wollte. Aber man kann in der Rede eindeutig ein Leadership-Angebot von Frankreich erkennen, was allerdings von Deutschland in Person von Angela Merkel nicht aufgenommen wurde. Die Interpretation davon ist, dass Deutschland durchaus dem Großteil der Vorschläge zugestimmt hat und Frankreich auch die Leadership-Rolle „gegönnt“ hat. Die Bundeskanzlerin hat die Reformpläne wohl als zu unrealistisch betrachtet, um politisches Kapital zu investieren. Die Bewertung der Durchsetzung der Macron-Vorschläge ist schwierig. Er hat sicherlich eine Debatte in der EU ausgelöst. Allerdings ist die EU-Agenda seitdem sehr stark von anderen Themenfeldern dominiert, sei es Corona, Russland oder der Green Deal.	Interview EXP-16, Zeile 66-75
Die tschechische Regierung hat auf die Vorschläge negativ reagiert, da sie nicht den Vorstellungen der Visegrád-Regierungen entsprechen. Die Vorschläge hätten zur Konsequenz, dass die nationalen Regierungen in ihren Kompetenzen eingeschränkt würden. Es stellt sich auch die Frage, ob Macron selbst heute noch diese Visionen aufrechterhält – oder diese vielmehr als ein Statement gegen das Lager von Marine Le Pen gesehen werden sollten. Mit Blick auf die Zukunft der europäischen Integration haben wir derzeit zwei Lager in der EU – die einen, die mehr Vertiefung wollen, und die anderen, die den Status Quo wahren wollen. Für die kommende Konferenz zur Zukunft der EU braucht es dann sicherlich Leadership, um Veränderungen herbeizuführen. Da wird auch entscheidend sein, wer in Deutschland auf Angela Merkel folgt oder ob in den Visegrád-Ländern z. B. auch oppositionelle Kräfte an die Regierung kommen.	Interview CZ-06, Zeile 109-119
Die Reformvorschläge von Macron waren eindeutig ein Leadership-Angebot. Allerdings lässt sich ebenso deutlich feststellen, dass dieses nicht angenommen wurde. 2017 war sicherlich nicht der richtige Zeitpunkt für eine EU-Vertragsänderung. Auch wenn nicht alle Vorschläge der eigenen politischen Einstellung entsprechen, braucht es solche Impulse, wie von Macron oder auch gerne von kleineren EU-Ländern, um über eine intellektuelle Diskussion die EU schließlich zu reformieren. Deutschland wollte die weitreichenden Reformen so nicht unterstützen, was auch dazu beitrug, dass es zu keiner Durchsetzung von Leadership kam.	Interview HU-11, Zeile 132-138

Die Reformgedanken von Macron waren sicherlich ein wichtiger Impuls für die EU, allerdings sind einige Vorschläge, wie die Vertiefungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik (z. B. Eurozonen-Parlament und -Haushalt), nicht umsetzbar gewesen. Auf der anderen Seite sind seine Pläne zu mehr Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sehr zu unterstützen. Falls Macron nächstes Jahr wiedergewählt werden sollte, ist sicherlich ein erneuter Reformversuch aus Frankreich zu erwarten.	Interview SK-14, Zeile 87-93
Macron hat damals mit seiner Rede sehr viele Visionen und Reformvorschläge präsentiert. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik hat er die Debatte über die Souveränität Europas und eine strategische Autonomie formuliert, aber die Umsetzung ist bis heute sehr schwierig und es wird um jeden Detailpunkt gerungen. Die Macron-Vorschläge waren sicherlich ein guter Impulsgeber, aber Führung ist dabei nicht sichtbar. Wenn solche visionären Vorschläge eine Dynamik erzeugen sollen, braucht es vor der öffentlichen Formulierung schon eine breitere Allianz dafür, z. B. das Einbringen durch den EU-Ratspräsidenten oder die Kommissionspräsidentin sowie die Unterstützung weiterer Mitgliedstaaten.	Interview EAD-09, Zeile 70-78
Die Rolle von Macron war europapolitisch natürlich sehr begrüßenswert. Er hat einen klaren proeuropäischen Kurs eingeschlagen und auch innerfranzösische Reformen angestoßen. Macron hat Visionen vorgestellt, wie die Vervollständigung der Bankenunion. Auch hat er die Reformen zur Einstimmigkeit oder der Anzahl der Kommissare angestoßen, die auch schon vorher an andere Stelle formuliert worden waren. Aber es ist mit Sicherheit sein Verdienst, dass er der EU zu dem Zeitpunkt neue Perspektiven geboten hat. Dies gerade auch vor dem Hintergrund der Brexit-Verhandlungen. Die Umsetzung der Reformpläne ist allerdings nochmal eine ganz andere Ebene, denn das ist weitaus schwieriger.	Interview AT-04, Zeile 113-121
Als Erfolg der Vorschläge zur Reformierung der EU von Macron lässt sich vielleicht die Konferenz zur Zukunft Europas ableiten. Macron hat sicherlich eine Debatte ausgelöst, allerdings waren der Großteil seiner Vorschläge nicht erfolgreich. Die Niederlande haben seine Reformen gerade im Bereich des eigenen Haushalts für die Eurozone oder der transnationalen Wahllisten abgelehnt. Dies würde die Spaltung innerhalb der EU nur noch verstärken.	Interview NL-18, Zeile 91-95
Visionary leadership is certainly needed for the EU and Emmanuel Macron's proposals were a valuable contribution to deepening European integration. However, at a crossroads like this, where citizenship is expecting more and more from the EU institutions and policies, and they are showing signs of disenchantment with the EU, we need to be careful to promise more that the treaties or the reality of facts can deliver. An example of pragmatic leadership is the recent Dutch-Spanish non paper on the future of Europe. Realistic and pragmatic, goal-oriented approaches such as this one can provide an important impetus for the EU and represent a useful complement of the Franco-German engine.	Interview SP-13, Zeile 76-84

<u>Zukunft der Europäischen Führungsstrukturen</u>	
Auswirkungen des „Brexit“ auf das deutsch-französische Tandem	
Es braucht in einer EU-27 sicher solche Ergänzungen mit kleinen Gruppen, die avantgardistisch vorangehen. Hier sind Deutschland und Frankreich besonders gefordert, wenn sie ihre Repräsentationsfunktion weiterhin erfüllen wollen. Das primäre Ziel sollte aber erst einmal sein, dass man die Interessen von anderen Mitgliedstaaten mitvertreten kann, sodass man nicht alle Staaten an den Verhandlungstisch holen muss. In der Eurozone heißt das konkret, dass Deutschland die Niederlande sowie Frankreich die Italiener und Spanier relativ eng an sich binden müssten. Daran hängt letztlich die Funktionsfähigkeit des Tandems, dass es andere Mitgliedstaaten repräsentieren kann. Erweiterungen sollte es vor allem im sicherheitspolitischen, aber auch im finanzpolitischen Bereich geben. Die Hauptaufgabe wäre aber erstmal, die Kanäle zu denen zu vertiefen, die man auf EU-Ebene vertreten möchte. Der Brexit hat für die EU kein konzeptionelles Vakuum hinterlassen. Es wird jedoch sichtbar, dass die Niederlande in der Haushaltspolitik die ursprüngliche britische Position des „Bremsers“ stärker einnehmen.	Interview DE-10: Zeile 271-285
Zum Tandem gibt es bei den anderen Mitgliedstaaten immer zwei Befürchtungen, die einer zu engen und die einer nicht funktionierenden Abstimmung. Das wird sehr genau von außen beobachtet, wie auch bei den Treffen mit außenpolitischen Gästen im Planungsstab immer wieder beobachtet wurde. Das ist ein feiner Grad zwischen Exklusivität und Inklusivität, und da sollten beide Länder soweit es geht transparent handeln. Die Situation hat sich durch den Brexit allerdings stark verändert. Die EU ist aus niederländischer Sicht durch den Brexit französischer geworden. Ob das aus deutscher Perspektive auch so gesehen wird, ist dabei gar nicht entscheidend, aber es verdeutlicht eine veränderte Wahrnehmung der Franzosen und einen zunehmenden Einfluss beim Agenda-Setting, z. B. im Bereich der strategischen Autonomie Europas. Das Ausland wartet nach der langen Regierungszeit von Angela Merkel jetzt erstmal auf die neue deutsche Regierung. So lange wird Frankreich von einigen stärker als Orientierungsmacht in der EU gesehen. Aber interessanterweise steht Frankreich bei den europäischen Partnern (laut der ECFR-Umfrage) im Punkt Akzeptanz und Sympathie sehr schlecht da; insofern denke ich, dass nach der Bundestagswahl sich das Ganze wieder in Richtung Deutschland dreht.	Interview DE-07: Zeile 159-175
Die Bedeutung des deutsch-französischen Tandems ist durch den Austritt Großbritanniens nochmals erheblich gestiegen, da ein großer Akteur wegfällt. Zudem haben kleinere Länder, wie Schweden oder die Niederlande, einen Partner verloren. Die Gründung der Hanse-Gruppe kann als eine Folgewirkung des „Brexit“ gesehen werden. Insgesamt wird nach der Wahl zum Europa-Parlament aber deutlich, dass die Macht von Brüssel wieder in die Hauptstädte zurückverlegt wurde. Dies kommt vor allem durch das instabile Parlament, in dem die Fraktion von Emmanuel Macron zum Beispiel nur die drittstärkste Kraft ist. Zudem scheint der „permissive Consensus“ zu einem Ende gekommen zu sein, da die Europaskepsis in den Bevölkerungen gewachsen ist und mit Polen und Ungarn potentielle Veto-Spieler bei Mehrheitsentscheidungen entstanden sind.	Interview FR-01, Zeile 113-123

Zunächst kann festgestellt werden, dass das Vertretungsschema „Nord-Süd-Ost“ nicht den politischen Realitäten in der EU entspricht. Symbolisch mag es diese Einflusszonen geben, aber die kleineren Mitgliedstaaten sind wohl nicht bereit, sich mit ihren Positionen in einer Einflusszone unterzuordnen. Selbst im deutsch-französischen Tandem entsprechen die Positionen nicht immer einer nord- bzw. südeuropäischen Position, welche das Tandem jeweils für diese Einflusszone vertreten würde. Im Tandem funktionierte die Zusammenarbeit einfach deshalb lange sehr gut, da die Interessenlagen häufig auch von sehr unterschiedlichen Ausgangspunkten zusammengebracht werden konnten. Die Erzählung des „Motors“ ist demnach historisch begründet. Heute liegen aber völlig andere Konstellationen in der EU vor. Deshalb stellt das alte Narrativ aus meiner Sicht auch ein Problem dar. Die Erweiterung mit Italien und Spanien sowie Polen existiert bereits informell auf der Arbeitsebene der Außenministerien, hier politische Direktoren und Abteilungsleiter, im Format „Big Five“. So ein Format erleichtert Leadership, da einfach nicht alle Fragen im Rahmen der EU-27 besprochen werden können. Thematisch geht es auf dieser Ebene z. B. um die EU-Russland-Sanktionen oder um den Brexit. Die Treffen finden regelmäßig ungefähr einmal pro Monat zurzeit per Videokonferenz statt und bereiten die Arbeit im Rat für Außenbeziehungen (Foreign Affairs Council - FAC) vor. Diesen Mechanismus könnte man durchaus als „Clearing-Stelle“ vor den Sitzungen in Brüssel bezeichnen. Das Format zeigt auch, dass da, wo die politische Notwendigkeit besteht, am meisten Output erzielt wird; sog. like-minded groups sind also sehr entscheidend.	Interview PL-08: Zeile 188-211
Der Brexit hat die Machtarchitektur der EU nochmals deutlich zu Gunsten der größeren Mitgliedstaaten verändert, weshalb auch die Abschaffung der Doppelten Mehrheit eine Forderung Polens ist.	Interview PL-02: Zeile 97-99
Das hängt davon ab, welche Rolle man Großbritannien in der Vergangenheit zuschreibt. Wenn man es unter dem Blickwinkel eines deutsch-französischen Führungsduos sieht, negiert dies die starke Rolle der Briten in der Vergangenheit. Die waren zum Beispiel immer für die EU-Erweiterung, für die Vertiefung und Liberalisierung des Binnenmarktes. Im engeren finanzpolitischen Bereich der EWG wird sich durch den Brexit die asymmetrische Entwicklung der Euro-Mitglieder („Ins“ und „Outs“) verstärken. Für die „Out“-Mitgliedstaaten wie Schweden, Dänemark, Polen usw. fällt ein zentraler Akteur in Brüssel weg, der ihre Interessen vertreten hat. Es konnte interessanterweise seit Jahren festgestellt werden, dass das politische Gewicht eines Mitgliedstaates, der im Euro ist, viel höher ist als das eines der Nicht-Mitglieder. Die Slowaken haben in Brüssel beispielsweise ein vielfaches Gewicht als die Tschechen. Dieser Effekt wird sich sicherlich noch verstärken.	Interview EXP-05, Zeile 129-139
Die alte Leadership-Struktur mit Deutschland und Frankreich als zentralem Impulsgeber war auch schon vor der Osterweiterung immer thematisch bezogen. Deshalb variieren die Leadership-Konstellationen thematisch sehr stark. Im Normandie-Prozess gibt es einen klaren Leadership des Tandems, wohingegen im Migrationsthema die Verhältnisse völlig anders sind. Beim Thema westlicher/südlicher Balkan sind die Positionen wiederum anders verteilt. Da steht z. B. Frankreich diametral gegenüber Deutschland, Österreich und Ungarn. Im Bereich Östliche Partnerschaft, z. B. mit der Ukraine, gibt es wiederum andere Konstellationen, wo die Niederlande stark gegen eine vertiefte Kooperation sind. Bei den Maghreb-Staaten gibt es eine große Leadership-Policy von Spanien und Italien.	Interview EXP-16, Zeile 76-89

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass es eine thematische Leadership-Gruppe gibt, die häufig die Ost-West Grenzen überschreiten. Es wird nicht angenommen, dass es immer eine Führungsform vom „deutsch-französischen Tandem +X“ gibt. Allerdings wäre es sicherlich interessant zu untersuchen, ob in großen Politikfeldern tatsächlich gegen Deutschland und Frankreich Politik in der Vergangenheit gemacht wurde.	
Der Brexit hat natürlich starke Auswirkungen für die tschechische Wirtschaft, da Großbritannien ein großer Exportmarkt war. Aber auch die euroskeptische Haltung oder die Position in Budgetfragen geht mit dem Austritt verloren.	Interview CZ-06, Zeile 120-122
Das deutsch-französische Tandem bleibt in allen Ebenen, nicht nur in der Außenpolitik maßgeblich. Insgesamt ist das Tandem nicht nur wegen der Größe sehr relevant, sondern weil die deutsch-französischen Beziehungen extrem produktiv sind und immer wieder neue Ideen ausarbeiten. Natürlich machen viele Mitgliedstaaten auch sog. Non-Papers, aber die sind dann meistens für bestimmte partikulare Interessen. Die supranationalen Institutionen oder konkret im Bereich des EAD derzeit der Hohe Vertreter profitieren auch stark von den Impulsen des Tandems, aber die Grundregel muss immer sein, dass informelle Vorabsprachen und Rückkopplungen eingehalten werden. Die Vorschläge des Tandems müssen vor allem aber „europäisierbar“ angelegt sein, was in den allermeisten Fällen eingehalten wird.	Interview EAD-09, Zeile 79-89
Die Führungsstrukturen haben sich nach dem Brexit etwas zu Gunsten der größeren Mitgliedstaaten und auch in Bezug auf die Euro-Gruppe im Rat geändert. Es ist ein Vakuum durch den Brexit entstanden. Dies betrifft nicht alleine das deutsch-französische Tandem, sondern dadurch sind auch „like-minded“-Gruppen und Formationen erstarkt. Es kann als eine normale Entwicklung gesehen werden, dass sich eine Neuordnung der informellen Kooperationsstränge innerhalb der EU ergeben hat.	Interview AT-04, Zeile 126-132
Das deutsch-französische Tandem wird auch für die EU-27 zentraler Impulsgeber bleiben. Die Fehler der Vergangenheit vom Gipfel in Deauville sollten als Negativbeispiel nicht vergessen werden, bei dem sämtliche Regierungskreise anderer Mitgliedstaaten übergangen wurden. Die Auswirkungen des Brexit sind für die Niederlande deutlich spürbar, da der wichtige Kapitalmarkt in London und ein finanzpolitischer „like-minded“ weggefallen ist. Mit Formaten wie den „Frugalen 4“ soll deshalb auch künftig ein Gegengewicht zu französischen Initiativen gebildet werden. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wird Großbritannien für die EU weiterhin ein unerlässlicher Partner bleiben.	Interview NL-18, Zeile 96-103
Without a strong Franco-German cooperation the engine of the EU could struggle to move forward. However, I agree that an expansion of the tandem with variable geometries depending on the topic is a realistic option to build a more resilient EU and to move towards a deeper integration.	Interview SP-13, Zeile 85-88
<i>Leadership-Kooperationen des Tandems für EU-Leadership</i>	
In den Arbeitsprozessen des Auswärtigen Amtes gibt es sog. „Tandem + V-4-Treffen“ immer mal wieder. Dort hat die Zusammenarbeit mit den „kleineren“ Mitgliedstaaten eine Tradition und soll auch fortgeführt werden. Das bedeutet nicht immer, dass man Leadership oder Agenda-Setting betreibt, sondern vor allem geht es dann um eine langfristige Grundausrichtung, wie derzeit bei der strategischen Autonomie und europäischen Souveränität. Der Planungsstab im Auswärtigen Amt	Interview DE-07, Zeile 177-184

versucht, sich stark mit dem EAD-Planungsstab abzustimmen, um die gemeinsame Perspektive aus Brüssel von Anfang an dabei zu haben.	
Eine feste Erweiterung des Tandems, z. B. mit Italien und Spanien, ist wenig realistisch, da sonst andere Staaten, wie z. B. die Niederlande, dies als Ausschluss werten würden. Eine vom Politikfeld abhängige vertiefte Koordination mit den beiden Ländern ist dagegen sehr wahrscheinlich. Auf französischen Vorschlag hin sollte es am 14. Juli ein erneutes Treffen im Format des Weimarer Dreiecks auf Ebene der Staats- und Regierungschefs geben, zu dem es wegen der Corona-Pandemie jedoch nicht kam. Inhaltlich sind französische, aber auch gemeinsame deutsch-französische Vorschläge sehr weit von der polnischen Europapolitik entfernt. Trotzdem hat die Osterweiterung den Kern der EU ein Stück verschoben, wodurch eine verstärkte Koordinierung mit den osteuropäischen Staaten nötig bleiben wird. In Frankreich gibt es deswegen mitunter eine gewisse Nostalgie nach den Zeiten der EU-12.	Interview FR-01, Zeile 124-136
Deutschland und Frankreich haben weiterhin eine wichtige und zentrale Rolle, aber jeder Mitgliedstaat in der EU sollte seine Position jederzeit einbringen können. Insofern ist das Format „Tandem + X“ der richtige Ansatz für Führung in der EU. Deutschland ist da aus meiner Sicht viel stärker zu Diskussionen mit allen Mitgliedstaaten bereit als Frankreich. Die Strukturen in Kooperationsformaten sollten grundsätzlich nicht so rigide mit Blick auf die globalen Herausforderungen sein, sondern mehr Flexibilität ermöglichen und intergouvernemental gesteuert werden. Für einen supranationalen Leadership bräuchte es ganz andere vertragliche Strukturen.	Interview PL-08: Zeile 21-33
Ein nächstes Treffen im Weimarer Dreieck auf oberster Ebene der Staats- und Regierungschefs war für Juli 2021 in Paris geplant, musste dann aber wegen der Pandemie verschoben werden. Aber das Weimarer Dreieck existiert bislang eigentlich nur auf dem Papier, und von den Treffen, die stattfinden, bleiben meist nur lose Gespräche übrig. Deshalb wäre eine Institutionalisierung der Trilaterale für eine Wiederbelebung durchaus sinnvoll.	Interview PL-02: Zeile 100-105
Bei losen Formaten ist wichtig, dass sie nur situativ sind und dann auch nur problembezogen funktionieren. Aber derzeit sind auch keine festen Erweiterungsformen mit dem Tandem vorstellbar. Das heißt, wenn es nicht permanent ist, dann muss es problembezogen sein, und es muss der jeweilige Vertreter oder die Gruppe von Vertretern, je nach Ausgangslage, welche Mitgliedstaaten betroffen sind, repräsentativ für die Interessen eintreten. Dabei geht es dann um die Legitimation des Vertreters, damit die ganze Gruppe der Position auch folgt. Im Bereich der Migration oder in Klimafragen sind das sicherlich alle 27 Mitgliedstaaten, im Bereich der nuklearen Sicherheit oder der Überfischung zum Beispiel dann eine viel kleinere Gruppe.	Interview EXP-05, Zeile 140-147
Leadership in der EU läuft in einem Stufenprozess ab. Zunächst gibt es das Führungstandem um Deutschland und Frankreich. Die zweite Stufe sind die Gruppen (Frugale 4, Visegrád). In Zukunft wird es verstärkt eine dritte Stufe geben, die sog. flexiblen themenspezifischen Allianzen.	Interview EXP-16, Zeile 90-93
Eine lose „thematische“ Zusammenarbeit für Leadership reicht wohl nicht aus. Da braucht es eine strategische Zusammenarbeit, um die großen politischen Fragen lösen zu können, sowie einen regelmäßigen Austausch. Nur so kann in Krisensituationen dann schnell und effektiv an Lösungsansätzen gearbeitet werden.	Interview HU-11, Zeile 139-142

Deutschland und Frankreich sollten sehr vorsichtig vorgehen und sich bemühen, bei Initiativen viele Mitgliedstaaten mitzunehmen. Derzeit setzt sich eher das „like-minded“-Prinzip durch als die regionalen Kooperationen, was bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat eigene Koalitionen bilden kann. Erweiterungen sind politikfeldbezogen sicherlich denkbar. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gibt es eine solche Erweiterung des Tandems mit Spanien.	Interview SK-14, Zeile 94-99
Die Bedeutung der Formate nimmt sicher zu, wie im außenpolitischen Bereich z. B. das E3-Format mit Großbritannien oder die „Big Five“ mit Spanien, Italien und Polen. Das E3-Format sehen die anderen Mitgliedstaaten nach dem Brexit überhaupt nicht gerne. Auch wenn es grundsätzlich in der EU akzeptiert wird, dass die großen Mitgliedstaaten sich vorab absprechen. Die „Big Five“ agieren hingegen in ihren Absprachen, wenn sie sich treffen, schon sehr deutlich im EU-Interesse.	Interview EAD-09, Zeile 79-89
<i>Künftige Rolle der Rolle der Visegrád-Gruppe bzw. der osteuropäischen Position in der EU</i>	
Die Koalitionsbildung in der EU ist ein wichtiger Prozess, da sie versucht, die Debatten vor zu strukturieren, die sonst in einem EU-27-Kreis gemacht werden müssten. Das stößt einfach auch logistisch an seine Grenzen, wenn jeder in einer solchen Sitzung reden will. Deshalb sollten auch Treffen von Tandem+V-4 beispielsweise intensiviert werden. Allerdings müssen diese Koalitionen dann auch arbeitsfähig sein und sich nicht zur reinen Verhinderung bilden. Die V-4, die Hanse-Gruppe oder die Frugale 4 müssen dann eben auch positive Vorschläge machen und nicht nur dazu zusammenkommen, um die Ambitionen anderer zu bremsen.	Interview DE-10: Zeile 286-293
Die „osteuropäischen“ Staaten unterscheiden sich stark in Bezug auf die Größe und die Wirtschaftskraft. Dann gibt es noch das Sonderproblem Ungarn, allerdings fällt dabei immer wieder auf, dass die Ungarn in Brüssel in der konkreten Arbeit dann relativ konstruktiv mitarbeiten. Das Grundproblem liegt woanders, und zwar in der Frage, wie man gesellschaftlich, sozial-historisch diese grundsätzliche Wertedivergenz erklären kann und wie die EU damit umgehen sollte. Darauf gibt es bislang auch keine Antwort, und es besteht die Gefahr, dass das westeuropäische und das osteuropäische Mindset sich weiter auseinanderentwickeln und eine europapolitische Diskussion zunehmend schwieriger wird. Insgesamt schaffen es die „neuen“ Mitgliedstaaten aber ganz gut, ihre Position in der EU einzubringen. Als Beispiel sind da die Drei-Meere-Initiative (17+1 mit China), oder die Budapest-Gruppe innerhalb der NATO zu nennen. Darin ist dann aber eher eine Agenda-Setting-Funktion dieser Sonderformate als eine Leadership-Rolle zu sehen. Aus deutscher Perspektive ist es aber wichtig, dass differenziert wird und die Osteuropäer eben nicht als Block gesehen werden.	Interview DE-07: Zeile 185-199
Du point de vue français, une telle coopération régionale peut tout à fait assumer une fonction importante, y compris dans la gestion de crise. Il faut toutefois distinguer ici entre un leadership positif et un leadership négatif. L'Allemagne et la France jouent souvent le rôle d'agenda setter au sein de l'UE, le comportement du groupe de Visegrád dans la crise migratoire peut en revanche être décrit comme un leadership négatif. Il s'agissait avant tout pour ce format d'empêcher les propositions de solutions à Bruxelles afin d'imposer une politique d'asile restrictive.	Interview FR-03: Zeile 81-87

Die Visegrád-Gruppe wird bestehen bleiben, da alle vier Staaten erkannt haben, dass die Durchsetzungsfähigkeit auf EU-Ebene viel größer ist, wenn man gemeinsame Positionen einbringen kann. Für Polen ist die Gruppe wichtiger als das Weimarer Dreieck, da es auch eine formalisierte Präsidenschaft gibt und die Agenda so unabhängig von den jeweiligen Regierungen abläuft. Deutschland und andere große Mitgliedstaaten sollten aber erkennen, dass der Beitrag solcher Formate an Bedeutung gewinnt, und nicht versuchen, sie zu kontrollieren und „klein“ zu halten. Die Gruppe hat sich z. B. bei den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen auch sehr gut abgestimmt.	Interview PL-08: Zeile 221-229
Die Visegrád-Gruppe wird ein wichtiges Format bleiben, um die osteuropäische Position in der EU stärker zu vertreten. Zusätzlich gibt es auch immer wieder Treffen der Gruppe, z. B. mit dem deutsch-französischen Tandem (Tandem+V-4). Die entscheidende Ebene bleibt aber in Brüssel. Deshalb ist Polen auch gegen die Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips.	Interview PL-02: Zeile 106-110
Die Slowakei ist innerhalb der Gruppe am interessantesten, da es der einzige Staat innerhalb der Eurozone ist und ein System hat, das am meisten demokratisch und am wenigsten autokratisch ist. Auch im Verhältnis zu Polen und Ungarn versuchen die Slowaken, eine Vermittlungsposition zu den „alten“ Mitgliedstaaten herzustellen. Die Gruppe tritt je nach Themenfeld durchaus geschlossen auf, da es zahlreiche Treffen in diesem Format gibt. Das Format funktioniert als Form der Bündelung osteuropäischer Interessen. Denn es würde sich kein „neuer“ Mitgliedstaat einem Format der „alten“ Staaten anschließen. Sie würden in so einem Rahmen nicht vertreten werden.	Interview EXP-05, Zeile 148-155
Die Visegrád hat derzeit vor allem beim Thema Migration wirklich eine gemeinsame Position. Für eine Leadership-Funktion reicht das sicher nicht aus, kann aber in Zukunft weiterhin eine bedeutende Rolle einnehmen.	Interview EXP-16, Zeile 94-96
Es gibt derzeit durchaus eine Koordination zwischen den Visegrád-Ländern und Deutschland. Die Vertiefung dieser Konsultationen wird wohl nicht dazu führen, dass z. B. Victor Orbán seine rote Linie in der Migrationspolitik aufgibt. In den heiklen Fragen der Migrationspolitik sind die Positionen eben weiterhin sehr gegensätzlich.	Interview CZ-06, Zeile 123-126
Die V-4 werden auch in Zukunft sehr zentral in der ungarischen Außenpolitik bleiben. Vor allem die Zusammenarbeit mit Polen ist aktuell sehr eng, wie bei der Debatte um die Rechtsstaatlichkeit sichtbar. Auch die Abstimmungsprozesse innerhalb der V-4 sind z. B. vor einem Gipfel des Europäischen Rates ähnlich wie im Tandem. Es werden gemeinsame Positionen vorab abgesprochen. Es bleibt abzuwarten, ob sich zukünftig durch den Austritt der Fidesz-Partei von Viktor Orbán aus der EVP-Fraktion daran etwas ändert. Für die EU wäre es wesentlich effektiver, wenn es eine engere Zusammenarbeit vom Tandem und den Visegrád-Staaten geben würde. Die Positionen dieser beiden Regionen sind mittlerweile so weit voneinander entfernt, dass es dringend mehr Abstimmung mit Offenheit und Verständnis braucht. Das Weimarer Dreieck wäre dafür auch eine Option, allerdings ist die Visegrád-Gruppe noch effektiver für die Region. Zudem sollte der Versuch deutscher Außenpolitik, die V-4 auseinanderzubringen, wie das in der Migrationskrise passiert ist, zukünftig unterlassen werden.	Interview HU-11, Zeile 143-155

Die Rolle der Visegrád-Gruppe wird immer stark mit den jeweiligen Regierungen verbunden sein, da gemeinsame Themen, die mit einer Stimme vertreten werden können, die Bedeutung der Gruppe verfestigt. Das Format sollte seine Expertise, z. B. Ukraine-Krise, Westlicher Balkan, einbringen und hat eigene Transformations-Erfahrungen - Ende der UdSSR -, die in der EU berücksichtigt werden müssen.	Interview SK-14, Zeile 100-104
Die Visegrád-Gruppe besteht mittlerweile seit 30 Jahren und wird sicherlich auch in Zukunft in der EU in einzelnen Politikfeldern zusammenarbeiten, insgesamt aber keine starke Rolle einnehmen. Die Benelux-Staaten treffen ebenfalls vor Ratssitzungen Absprachen und treten dann vereinzelt mit einer Stimme in Brüssel auf. Die baltischen Staaten oder auch die Skandinavier sprechen sich ebenfalls in einer nordischen Gruppe ab; ebenso wie Österreich, das immer mal wieder versucht, neue Formate zu bilden. Aber ehrlicherweise haben all diese Formate keine wirkliche Bedeutung für die EU, wenn es um die Durchsetzung von Führung geht. Hier liegt genau die Grenze der kleineren Formate. Gerade wenn sie sich informell treffen, müssen sie gut abwägen, mit ihren Vorschlägen niemand in Brüssel „vor den Kopf zu stoßen“. Sie können mit Sicherheit in einzelnen Politikfeldern anfangs Impulsgeber oder Katalysator sein, aber um z. B. die Russland-Sanktionen umzusetzen, braucht es dann wieder die Zustimmung der 27 Mitgliedstaaten. Dieser Mechanismus wird auch gerne als „Brüsseler Checks and Balances“ bezeichnet.	Interview EAD-09, Zeile 96-110
Die Visegrád Gruppe und die baltischen Staaten werden weiterhin auf EU-Ebene wichtig bleiben. Polen hat sich mit der Rechtsstaatlichkeitsthematik ins Abseits gespielt, und es liegt auch innerhalb der Visegrád-Gruppe ein Misstrauen gegenüber Polen vor.	Interview NL-18, Zeile 104-106
Regional groups are the result of natural alliances and a strong EU can benefit from them. They have proved very useful in order to bring the European agenda forward in certain topics. The veto is however a concept that should be replaced by compromise and consensus.	Interview SP-13, Zeile 89-91

Tandem+X als EU-Leadership-Format	
Diese „Tandem+X“ Logik ist ein sehr wichtiger Punkt und sie wird auch schon teilweise umgesetzt. Das Auswärtige Amt hat schon seit zwei bis drei Jahren ein größeres Projekt mit dem ECFR zu der Frage „europäische Souveränität“, welches bewusst von Deutschland, Frankreich und dem EAD initiiert und mit anderen Mitgliedstaaten, wie z. B. Schweden, Spanien, Tschechien, Finnland und Estland ergänzt wurde, um eine gewisse Breite in der Diskussion von Anfang an zu haben. Bei der Frage nach Leadership des deutsch-französischen Tandems ist darüber hinaus wichtig zu analysieren, ob wirklich ein Tandem-Leadership vorliegt oder es ein Leadership von einem der beiden ist und der andere sich anschließt. Es geht dabei sehr stark um Wahrnehmungen, da die deutsche Politik damals in Frankreich als absolute Übermacht und Dominanz aufgenommen wurde. Die Funktion des Tandems kann es also auch sein, das eigene politische Überleben zu sichern. Es herrschte sehr	Interview DE-07, Zeile 200-212

stark das Gefühl vor, dass Deutschland alles in der EU kontrolliert, was so im Auswärtigen Amt nicht diskutiert wird.	
Die Voraussetzung für die „Tandem + X“-These ist natürlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich gut funktioniert, da es sonst keine Kooperation gibt und an die Stelle des Tandems dann eine Lagerbildung tritt.	Interview EXP-05, Zeile 156-158
Die Formate sind natürlich eine schöne Sache, aber es kommt darauf an, wozu sie genutzt werden, da sie die politischen Interessen reflektieren. Es geht also aus meiner Sicht nicht darum, unzählige neue Formate ins Leben zu rufen. Natürlich sind Erweiterungen des Tandems z. B. auch mit Polen möglich, aber die Frage stellt sich dann, welche Agenda dieses Dreieck verfolgen würde. Realistischer als ein Führungstandem wird in Zukunft die Aufteilung der EU in zwei Lager betrachtet, die sich dann politisch irgendwo in der Mitte treffen. Da könnte die Konferenz zur Zukunft Europas Fortschritte bringen.	Interview CZ-06, Zeile 127-133
Deutschland und Frankreich müssen andere Allianzen mit allen Mitgliedstaaten je nach Politikfeld bilden können. Dabei spielen die sog. like-minded groups eine sehr zentrale Rolle.	Interview NL-18, Zeile 107-108
<i>Führungslose EU / Europa der zwei Geschwindigkeiten</i>	
Die zwei Geschwindigkeiten sind auch ein Grundthema in der deutsch-französischen Abstimmung, da die Franzosen schon verstärkt in Kleingruppen weitergehen wollen und Deutschland eher eine Präferenz hat, mit allen voranzugehen und dann wohlmöglich nicht so weit. Der Konsens ist also in der deutschen Europapolitik ein Eigenwert. Aber diese Diskussion befindet sich auch in einer Pendelbewegung in den letzten Jahren, da Deutschland z. B. im Jahr 2016 im Steinmeier-Ayrault-Papier bereit war, auch verstärkt in Kleingruppen zu agieren. Unter Außenminister Maas ist diesem Gedanken aber keine Priorität gegeben worden.	Interview DE-07, Zeile 213-219
Polen ist gegen ein Konzept der zwei oder mehreren Geschwindigkeiten in der EU, da dies eine Abstufung der Mitgliedstaaten nach erster und zweiter Klasse bedeuten würde. Eine „Führung durch Vorbild“ wäre für die EU aber durchaus vorstellbar, ähnlich wie beim Euro, wo andere Mitgliedstaaten dann später eintreten können.	Interview PL-08, Zeile 230-234
Es gibt ein starkes Plädoyer für eine Form der differenzierten Integration, da die EU-27 in manchen Politikfeldern die völlige Handlungsunfähigkeit droht. Aber es wird dann wohl kein Europa der zwei Geschwindigkeiten in allen Bereichen sein können. Im Bereich der äußeren Sicherheit gibt es zum Beispiel eine ganz andere Gruppe als im Bereich Schengen-System, Migration und Außengrenze oder im Bereich des Euros. Es kann aber nicht gleichzeitig 20 Gruppierungen geben. Der gemeinsame Nenner ist dabei also immer eine Teilnahme des Tandems und eine Form von deutsch-französischer politischer Führung. Trotzdem ist eine Fortsetzung der Mechanismen im Tandem wie in der EU-15 nicht mehr zeitgemäß und wäre für die EU-27 langfristig ein Desaster.	Interview EXP-05, Zeile 159-167
Der Begriff der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ kommt aus den 1980er Jahren unter Kommissionspräsident Jacques Delors. In der politischen Praxis ist dieses Prinzip längst Realität, wie z. B. im Schengen-Raum, beim Euro oder in der Migration.	Interview EXP-16, Zeile 97-99

Die westeuropäischen Staaten, wie die Niederlande, würden vielleicht eher ein Europa der zwei Geschwindigkeiten befürworten und die Projekte dann ohne die Visegrád-Länder umsetzen. Aber ich denke nicht, dass dies bei den Ländern, die mehr auf den Nationalstaat setzen, auf Zustimmung treffen würde, da dies zu Mitgliedstaaten zweiter Klasse führen würde. Realistisch betrachtet wird es wohl „ein weiter so“ für die kommenden Jahre in der EU geben, auch wenn die Debatte über die künftige Ausrichtung der EU sehr wichtig ist.	Interview CZ-06, Zeile 134-139
Es existiert bereits ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten. Die Schengen- und Dublin-Regelungen oder die Regeln im Euro-Raum sind das beste Beispiel dafür.	Interview HU-11, Zeile 156-157
Eine sog. Koalition der Willigen kann eine Lösung für die EU sein, um überhaupt Fortschritte zu erzielen. Wichtig ist dann aber, dass die Mitgliedstaaten in der „schnelleren“ Geschwindigkeit aufpassen müssen, dass die anderen Staaten nicht abgehängt werden und die Möglichkeit der Teilnahme an bestimmten Politikbereichen offenbleibt. Der West-Balkan ist ein Beispiel für eine zu schnelle Erweiterung.	Interview SK-14, Zeile 105-110
Das ist die große Frage gerade bei den Entscheidungen mit Einstimmigkeit und den damit verbundenen Blockademöglichkeiten. Deshalb gibt es eine intensive Debatte in der EU, ob im Bereich der Außenpolitik z. B. verstärkt mit Mehrheitsentscheidungen agiert werden sollte. Gerade weil die Thematik mit Polen und Ungarn seit einigen Jahren zunehmend zum Problem wird. Ansonsten gibt es im GSVP-Bereich derzeit durch die PESCO schon „coalitions of the willings“. Aber das ist auch der einzige Bereich mit diesem Mechanismus.	Interview EAD-09, Zeile 111-117
Die zwei Geschwindigkeiten existieren bereits in mehreren Bereichen, wie der Eurogruppe, im Bereich Justiz und Inneres oder der GASP und GSVP. Es kann aber wohl keine Lösung für die EU sein, dass zwei Mitgliedstaaten vertraglich eine überproportionale Rolle einnehmen und das Kräfteverhältnis dann zu Gunsten des Tandems verschoben wird. Das Einstimmigkeitsprinzip ist wohl auch ein Schutzmechanismus zum Wohle der gesamten Union und ihres Zusammenhalts.	Interview AT-04, Zeile 133-138
The different speeds have existed in the EU for a long time, for example in the area of the Euro, PESCO or the Schengen Agreement. Although the goal is for the Union to move ambitiously forward towards integration, there are topics where some countries can decide to move faster and let the rest decide to join at its own pace.	Interview SP-13, Zeile 92-95
<i>Künftige Rolle der supranationalen Institutionen</i>	
Die Juncker-Kommission hat durchaus versucht, eine aktive Führungsrolle in der EU einzunehmen, ist aber damit in den meisten Fällen gescheitert. Die Kommission ist insgesamt in einer schwierigen Rolle, da häufig aus dem Europäischen Parlament eine Führungsrolle gefordert wird und sie sich gegenüber den Mitgliedstaaten profilieren soll. Es ist für die Institution der Europäischen Kommission sicher nicht zuträglich, wenn sie wiederholt Gesetzesvorschläge macht, die nicht weiter beraten werden und keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten haben. Die Kommission entwickelt sich zwar seit Jahren mehr hin zu einer Regierung, allerdings bekommt eine Regierung auf nationaler Ebene ihre Vorschläge mit Mehrheit durch das Parlament. Bei der Juncker-Kommission ist es häufig so gelaufen, dass der	Interview DE-10, Zeile 294-307

Rat nicht bereit war, die Vorschläge zu behandeln. In Zukunft sollten trotzdem Vorschläge von der Kommission verstärkt eingebracht werden, jedoch dann eher für Bereiche, in denen mit Mehrheitsentscheidung abgestimmt wird.	
Tschechien ist in Bezug auf die Rolle der Kommission eindeutig gegen eine stärkere politische Rolle und setzt sich für die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat möglichst mit einstimmigen Entscheidungen ein. Vielleicht wäre die Stärkung des Europäischen Parlaments eine Lösung, um das Demokratiedefizit der EU zu verringern, aber auch hier wären sicher einige Mitgliedstaaten dagegen, wenn gleichzeitig ihre nationalen Parlamente an Macht verlieren.	Interview CZ-06, Zeile 140-145
Die EU-Kommission braucht immer die Unterstützung der Mitgliedstaaten, da sonst nichts passiert. Sie hat aber eine wichtige Funktion für die Herstellung einer einheitlichen Position der EU.	Interview SK-14, Zeile 111-113
Die EU wird keineswegs als führungslos gesehen. Die Kommission ist die am stärksten treibende Kraft in der EU und hat über das deutsch-französische Tandem hinaus Gestaltungskraft in der EU. Erst wenn es um die Konsensfindung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs geht, sind der Kompetenz der Kommission Grenzen gesetzt. Da kommt es dann sicherlich auch auf die Kommunikationsfähigkeit des Tandems an.	Interview AT-04, Zeile 139-144
Die EU wird wahrscheinlich noch weiter in die intergouvernementale Ebene gehen, die seit dem Vertrag von Lissabon deutlich gestärkt wurde, übrigens auch durch Mitwirkung der damaligen Bundeskanzlerin Merkel. Das Auswärtige Amt ist seitdem z. B. weniger in die Ratsebene miteinbezogen, was die Tagesordnung im außenpolitischen Bereich angeht.	Interview NL-18, Zeile 109-112
Even though the aim is to have an increasingly stronger leadership by the Commission highest representatives (President and High Representative and Vice-president for example), I think we have seen a great evolution since the founding of the European Communities in terms of leadership long way.	Interview SP-13, Zeile 96-99

Konferenz zur Zukunft der EU	
Das lässt sich sehr zügig beantworten. Da in Deutschland und Frankreich Wahlen anstehen, ist von der Konferenz wenig bis gar nichts zu erwarten. Aus polnischer Sicht sind aber auch keine tiefgreifenden Veränderungen an der EU-Konstruktion nötig.	Interview PL-08, Zeile 235-238
Die Konferenz scheint ein Ergebnis der „Brüssel Bubble“ zu sein, die niemanden in der EU wirklich interessiert. Mit Sicherheit wissen 99 Prozent der EU-Bevölkerung nicht, was mit der Konferenz gemeint ist.	Interview EXP-16, Zeile 100-102
Es wird von der Konferenz nichts erwartet, da niemand das Projekt wirklich mit Nachdruck unterstützt. Von der deutschen Bundesregierung ist da vor der Bundestagswahl auch nicht mehr viel zu erwarten. Die Kommissionpräsidentin wollte sicherlich etwas auf die Beine stellen, aber es ist wohl bislang ein verfehltes Projekt. Ein Konvent als offenes Format mit dem Ziel, substantiell über nötige Veränderungen der EU nachzudenken, wäre aber sicher dringend nötig.	Interview HU-11, Zeile 80-83
Die Erwartung ist nicht, dass sich aus der Konferenz sehr viel Konkretes ergibt. Natürlich sollte man dem Ganzen jetzt auch erstmal eine Chance geben und den Prozess ablaufen lassen. Aber in Brüssel sind da viele in Bezug auf wirksame EU-Reformen sehr vorsichtig.	Interview EAD-09, Zeile 118-121