

ECKHARD LÜBKEMEIER

Rechtsstaatlichkeit als Bedingung für europäische Handlungsfähigkeit in Normal- und Krisenzeiten

Aus den Bilanzen der 16-jährigen Kanzlerschaft von Angela Merkel sticht als gemeinsamer Nenner eine Bewertung heraus: Sie war eine im Großen und Ganzen erfolgreiche Krisenmanagerin. In der Tat: Wer dreimal wiedergewählt wurde, muss in den Augen sehr vieler viel richtig gemacht haben.

Merkels Markenzeichen als Krisenkanzlerin geht vor allem auf Europa zurück.¹ In ihrer Amtszeit dürfte „Krise“ das häufigste Wort gewesen sein, mit dem die EU medial und von den Bürgerinnen und Bürgern assoziiert wurde. Es begann mit den Nachwirkungen der Referenden in den Niederlanden und in Frankreich, die im Frühjahr 2005 den EU-Verfassungsvertrag zum Scheitern brachten. In 2008 brach die globale Finanzkrise aus, gefolgt von der mehrjährigen Eurokrise ab 2010. Der Flüchtlingszustrom in 2015 löste starke Spannungen in und zwischen den Mitgliedstaaten aus. Das Brexit-Referendum in 2016 brachte einen Wendepunkt: Statt beständig größer, wurde die EU zum ersten Mal kleiner durch den Austritt eines – zudem schwergewichtigen – Landes. Zwar war das Vereinigte Königreich immer ein halbherziger Mitgliedsstaat geblieben, sein Austritt kam deshalb nicht aus heiterem Himmel. Doch eine Anti-EU-Stimmung verbreitete sich auch in anderen EU-Ländern, selbst im traditionell proeuropäischen Gründerstaat Italien. Dann kam die Corona-Pandemie, die anfänglich nationalegoistische Reflexe unter den EU-Mitgliedsstaaten auslöste und die europäische Wirtschaft einbrechen ließ.

In dieser Auflistung fehlt eine Verwerfung, die an das Fundament der EU geht: die Erosion ihrer Rechtsstaatlichkeit.

Polen war in 2017 das erste EU-Mitglied überhaupt, gegen das ein Verfahren nach Art. 7 des EU-Vertrages (EUV) eingeleitet wurde, Ungarn kam 2018 hinzu. Die EU-Kommission beschreibt das Verfahren als „ein außergewöhnliches Instrument, mit dem die EU tätig werden kann, wenn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, besteht oder eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Werte vorliegt“. Im Konkreten besteht in Polen wie in Ungarn

¹ Europa wird hier im politischen Sinne als Gebilde mit Akteursqualität verstanden und deshalb gleichgesetzt mit der Europäischen Union (EU).

die schwerwiegende Verletzung in Maßnahmen, die die Unabhängigkeit der Justiz bedrohen. Wären beide Länder nicht bereits Mitglieder, sondern würden heute einen Aufnahmeantrag stellen – nach den „Kopenhagener Kriterien“ für einen EU-Beitritt müsste er abgewiesen werden.²

In ihrem „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021“ hält die Kommission fest: „Die Unabhängigkeit der Justiz gibt in manchen Mitgliedstaaten nach wie vor Anlass zur Sorge.“ Genannt werden vor allem Polen und Ungarn, aber auch Rumänien, Bulgarien, Slowakei, Kroatien, Slowenien, Spanien und Litauen. Bedenken äußert sie auch bezüglich der Unabhängigkeit der Medienaufsicht in manchen Ländern (Rumänien, Spanien, Slowenien, Kroatien, Malta, Slowakei, Ungarn), in einer Reihe von Fällen habe es politischen Druck auf die Medien gegeben (Tschechien, Malta, Slowenien, Bulgarien, Polen, Ungarn).³

Vor diesem Hintergrund wird zunächst dargelegt, warum die Erosion der Rechtsstaatlichkeit die Gefahr birgt, die EU zu erschüttern. Nach dieser Diagnose, was auf dem Spiel steht, geht es um die Frage, was zu tun ist. Dazu wird aufgezeigt, warum eine anhaltende Erosion deutsche Interessen gefährdet. Am Schluss steht ein Plädoyer: Berlin sollte mehr Mit-Führung in und für Europa aufbringen.

I. Was auf dem Spiel steht

Ob die Polykrise der vergangenen 15 Jahre die EU an den Rand des Zerfalls gebracht hat, bleibt eine offene Frage: Ein Nicht-Ereignis lässt sich nicht beweisen. Unstrittig ist, dass es in der Wahrnehmung von Entscheidungsträgern Momente gab, in denen die Existenz der Union auf dem Spiel stand.⁴

Die EU hat überlebt. Mehr noch: Sie hat nicht nur so eben überlebt. Die Resilienz des europäischen Projekts ist immer wieder unterschätzt worden. Es sind vor allem zwei Bindekräfte, die den europäischen Integrationsverbund zusammenhalten.

Die eine Klammer sind die nationalen Kerninteressen der Mitgliedsstaaten: Frieden und Sicherheit, Wohlfahrt und Partizipation. *Frieden* ist mehr als Nicht-Krieg. Frieden ist ein zwischenstaatlicher Zustand, in dem Krieg kein Risiko darstellt, weil Konflikte für alle Beteiligten verlässlich gewaltfrei, also ohne Anwendung oder Androhung von Gewalt ausgetragen werden. Besteht ein Gewaltisiko, liegt ein Sicherheitsproblem vor. *Sicherheit* als ein staatliches Kerninteresse erfor-

² Zu ihnen gehören „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISUM:accession_criteria_copenhagen (abgerufen am 03.04.2022).

³ Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN (abgerufen am 03.04.2022).

⁴ Für entsprechende Belege s. Lübckemeier, Europas Banalität des Guten. Ursachen der europäischen Dauerkrise und Auswege – ein Wegweiser, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2019, S. 11.

dert dann, notfalls auch durch Gegengewalt Schutz vor angedrohter oder angewandter Gewalt zu bieten. *Wohlfahrt* ist eine Form von Wohlstand, die nachhaltig, weil klima- und ressourcenverträglich ist. *Partizipation* heißt, sein Umfeld so mitbestimmen zu können, dass es günstige Bedingungen für Frieden, Sicherheit und Wohlfahrt bietet.

Diese nationalen Kerninteressen sind verknüpft mit der europäischen Integration. So ist die EU eine Friedensgemeinschaft: Gäbe es nur sie, könnten ihre Mitglieder ihre Streitkräfte abschaffen, weil sie darauf vertrauen, ihre Konflikte ausschließlich gewaltfrei zu regeln. Sicherheit erfordert den Schutz vor gewaltbereiten Akteuren. Europa kann dies eigenständig nur eingeschränkt leisten, etwa durch die Androhung oder Anwendung von wirtschaftlichen und politischen Sanktionen oder begrenzte militärische Operationen. Für Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit gegen einen militärisch hochgerüsteten Aggressor wie Putin-Russland bedarf es US-amerikanischer Rückendeckung über die Nato. Doch Europa als Ganzes und europäische Nato-Verbündete werden mehr als bisher sicherheitspolitische Eigenverantwortung zeigen müssen: Washington ist nicht nur weniger verlässlich geworden, es erwartet zudem mehr europäische Eigenständigkeit, und jede europäische Souveränität bleibt prekär, wenn sie nicht auch sicherheitspolitisch unterlegt wird.

Nachhaltige Wohlfahrt ist verbunden mit dem europäischen Binnenmarkt, seiner Größe und dem freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Klima- und Ressourcenschutz erfordern eine grüne Transformation der europäischen Wirtschaft, und nur der Binnenmarkt verleiht ausreichende regulatorische Macht zur Wettbewerbskontrolle, Besteuerung und zum Setzen von Sozial- und Umweltstandards.

Europas regulatorische Macht verweist auf das vierte Kerninteresse *Partizipation*. Deutschland ist zwar ein Schwergewicht in Europa, aber nicht in der Welt. Eine Ebenbürtigkeit mit den USA und China oder mit nicht-staatlichen Akteuren wie *Apple*, *Google*, *Amazon*, *Facebook* und *Microsoft* gibt es nur im europäischen Verbund. Europas Kollektivmacht eröffnet globale Mitgestaltungschancen, die, auf sich gestellt, kein europäischer Staat hätte.

Zudem geht es nicht nur um Selbstbehauptung gegenüber anderen Globalakteuren oder inmitten der aufziehenden amerikanisch-chinesischen Rivalität. Ein mächtiges Europa kann auch als „Schutzmacht“ auftreten: für gerechte und nachhaltige Entwicklung, für Klima- und Ressourcenschutz, für Menschenrechte und eine regelbasierte internationale Ordnung.

Die europäische Integration im Dienst nationaler Interessen – das ist eine Klammer des europäischen Projekts. Aber nicht die einzige. Die EU ist ein politisches Gemeinwesen aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen – ein einzigartiges Gebilde, für das es noch keinen konsensualen Begriff gibt.⁵ Weltweit

⁵ Der ehemalige Bundesverfassungsrichter *Grimm* bezeichnet die EU als „eine politische Einheit irgendwo zwischen einer supranationalen Organisation und einem Bundesstaat, für die es noch immer an einem überzeugenden Begriff fehlt.“ (Zitiert in: *Lübke-meier*, Europas Banalität des Guten, S. 24).

und vermutlich auch historisch gibt es keinen Kollektivverbund, auf den Staaten freiwillig und so weitreichend nationale Kompetenzen übertragen haben.

Diese europäische Integration hätte vertikal (Ein- und Verschränkung nationaler Souveränität) und horizontal (Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten) nie so weit gehen können, gäbe es nicht eine zweite Klammer: eine gemeinsame europäische Identität. Woraus sie im Einzelnen besteht, ist strittig. Aber dass es ein europäisches Wir-Bewusstsein gibt, zeigen Meinungsumfragen und bezeugt die Tatsache, dass die Frage, was Europa über eine geografische Größe hinaus ausmacht, über Jahrhunderte hinweg und weiterhin gestellt wird.⁶

Dennoch bleibt die EU eine Union von Nationalstaaten. Es gibt kein europäisches Volk, sondern „nur“, wie es in den EU-Verträgen heißt, europäische Völker. Europäische Identität ist sekundär, weil sie nationalen Loyalitäten nachgeordnet ist. Das setzt der europäischen Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich engere Grenzen als der nationalen Solidarität in den Mitgliedsstaaten. Doch sind Identitäten nicht statisch und exklusiv. Heute gibt es weder ein europäisches Volk noch eine europäische Nation. Beides, so meint *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, kann sich bilden. Aber nur als eine gemeinsame europäische Identität, „welche die Besonderheiten und Identitäten der vorhandenen Völker nicht ersetzt, sondern übergreift.“⁷ Solange das nicht geschieht, bleibt ein europäischer Bundesstaat im herkömmlichen Verständnis eine Utopie.

Doch auch wenn der Stand europäischer Identität für einen, wie es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt, „föderalen europäischen Bundesstaat“⁸ auf absehbare Zeit nicht ausreicht – hier und jetzt ist diese Identität eine unverzichtbare Bindekraft.

Das ist der erste Grund, warum die Erosion der Rechtsstaatlichkeit den Zusammenhalt bedroht.

Das Selbstverständnis der EU kommt in Art. 2 EUV zum Ausdruck: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Diese Werte, so bestimmt der Folgesatz, sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam.

Konsequenterweise gibt es den Art. 7 des EU-Vertrages. Er regelt, wie zu verfahren ist, wenn „die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht.“ Das bedeutet: Die Verfasstheit der Mitgliedsstaaten ist eine Angelegenheit aller, weil die EU nur eine Werte- und Demokratieunion sein kann, wenn es auch ihre Mitgliedsstaaten sind.

⁶ Vgl. *Weller*, *The Idea of Europe. A Critical History*, Cambridge 2021.

⁷ Zitiert in: *Lübke-meier*, *Europas Banalität des Guten*, S. 29.

⁸ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 131, www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf (zuletzt abgerufen am 21.7.2022).

Die zweite Bindekraft der EU ist das bereits identifizierte Nutzenkalkül auf Seiten der Mitgliedsstaaten: die europäische Integration dient ihren nationalen Kerninteressen Frieden, Sicherheit, Wohlfahrt und Partizipation. Dafür muss Europa als Kollektiv handlungsfähig sein. Europäische Handlungsfähigkeit erfordert die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu Kompromiss, Solidarität und Regeltreue. Solche Bereitschaft gibt es dauerhaft nur auf Gegenseitigkeit, mithin wenn alle sie akzeptieren und praktizieren. Zur Regeltreue gehört, die vertragliche Verpflichtung zur Rechtsstaatlichkeit einzuhalten. Geschieht das nicht, ist die Handlungsfähigkeit in Gefahr.

Das soll an drei aktuellen Herausforderungen demonstriert werden: der Einsatz von EU-Mitteln für die Pandemieerholung sowie die Ertüchtigung der europäischen Volkswirtschaften und der Eurozone; die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen, insbesondere in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die europäische Selbstbehauptung im Wettbewerb mit autoritären Regimen.

Die erste Herausforderung ist, aus der Not der Corona-Pandemie eine wirtschaftliche Tugend zu machen. Das bedeutet, die für die Pandemie-Erholung eingesetzten Mittel nicht nur für einen Wiederaufbau, sondern für einen nachhaltigen, digitalen und sozial inklusiven Umbau zu nutzen. Europa will bis 2050 klimaneutral werden und dabei sein Modell aus wirtschaftlicher Produktivität und sozialer Solidarität wahren. Die Frage, wer welche Kosten dieser Transformation trägt und wer ihre Früchte erntet, birgt erhebliches Spannungspotenzial in und zwischen den Mitgliedsstaaten.

In dieser Hinsicht hält die Corona-Pandemie eine zwiespältige Lehre bereit. Zu Anfang zeigten sich national-egoistische Reflexe, als Mitgliedsstaaten eigenmächtig Grenzen geschlossen und Exportverbote für medizinische Güter verhängten. Rasch folgte jedoch die Einsicht, dass die Pandemie nur miteinander zu bewältigen sei. Das hat zu einem für die EU präzedenzlosen Schritt geführt, dem sich Länder wie Deutschland bis dahin widersetzt hatten: der gemeinsamen Schuldenaufnahme in großem Umfang.

Zu den dafür vorgesehenen 750 Milliarden Euro kommen reguläre Haushaltsmittel von 1,1 Billionen Euro für 2021–27. Der größte Teil dieser insgesamt 1,8 Billionen Euro soll dafür verwendet werden, die Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Volkswirtschaften zu stärken. Das würde nicht nur Europas Produktivität und seinem Wachstum zugutekommen. Es könnte auch die Konvergenz der Volkswirtschaften der Eurozone und damit ihre Stabilität befördern, schließlich war das Ausbleiben dieser Konvergenz ein struktureller Mitauslöser der Eurokrise.

Hinzu kommt: Europa als Handlungskollektiv im Dienst seiner Mitgliedsstaaten und die Währungsunion im Besonderen könnten von mehr Integration und Solidarität profitieren. Das gilt für mehr Wettbewerb im Binnenmarkt, für eine Banken- und Kapitalmarktunion, aber auch für solidarische Elemente wie eine gemeinsame Einlagensicherung, eine kollektive Rückversicherung für nationale Arbeitslosensysteme und einen größeren EU-Haushalt, finanziert durch mehr EU-Eigenmittel und kollektive Anleihen.

Für die Bereitschaft zu solchen Integrationsschritten kommt es darauf an, dass die Pandemie-Mittel erfolgreich eingesetzt werden. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit könnte das konterkarieren. Denn eine neueingeführte Konditionalitätsregelung sieht vor, dass in Fällen, in denen Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet ist, EU-Gelder zurückgehalten werden können. Ein solch drastischer, in der EU-Geschichte präzedenzloser Schritt rief eine Konfrontation zwischen den sanktionierten Mitgliedstaaten und ihren EU-Partnern hervor. Sie könnte auf andere Politikfelder ausstrahlen und so die desintegrativen Auswirkungen verstärken, die ohnehin von der Missachtung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze ausgehen.

Die zweite Herausforderung besteht darin, die EU-Handlungsfähigkeit durch Mehrheitsentscheidungen zu sichern. Die Ausdehnung der Möglichkeit, per Mehrheit abstimmen zu können statt einstimmig beschließen zu müssen, ging einher mit der vertikalen Vertiefung und horizontalen Erweiterung der EU. Zum einen sind zunehmend nationale Politikfelder europäisiert, also von der nationalen auf die EU-Ebene verlagert worden, zum anderen ist die EU von ursprünglich sechs auf inzwischen 27 Mitgliedsstaaten angewachsen. Mehr EU-Kompetenzen und zugleich mehr Mitglieder mit heterogenen Interessen und Orientierungen – hätte man an der Einstimmigkeit festgehalten, wäre eine Selbstblockade der EU programmiert gewesen.

Der Übergang zum Mehrheitsmodus wirft allerdings ein Spannungsverhältnis zwischen der Effektivität und Legitimität von EU-Entscheidungen auf: Die Bereitschaft, sich überstimmen zu lassen, wird strapaziert, wenn Minderheiten wesentliche nationale Interessen berührt sehen. Das gilt umso mehr, wenn zur überstimmtten Minderheit Mitgliedsstaaten gehören, die wegen defizitärer Rechtsstaatlichkeit ohnehin am Pranger stehen. So widersetzten sich Polen und Ungarn der Verteilung von Flüchtlingen, die nach den geltenden Regeln per Mehrheit, aber gegen sie beschlossen wurde.

Um einen Konflikt zwischen Effektivität und Legitimität zu entschärfen, sind die Mitgliedsstaaten bemüht, im Konsens zu entscheiden. Dabei hilft, die Vetomacht einzelner oder kleiner Gruppen zu beschneiden: Wenn alle wissen, dass sie überstimmt werden könnten, fördert das ihre Kompromissbereitschaft und damit die Handlungsfähigkeit der EU.

Ein Feld, das von dieser Entwicklung bisher fast vollständig ausgenommen wurde, ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Bis auf wenige und unbedeutende Ausnahmen gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Das hat zu steigender Frustration geführt, sowohl unter Mitgliedsstaaten als auch in der Öffentlichkeit. Deutschland und Frankreich haben sich zum Beispiel im Juni 2018 dafür ausgesprochen, vom Einstimmigkeitserfordernis abzugehen, im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien wird dies bekräftigt.

Wird die Einstimmigkeit abgeschafft oder zumindest eingeschränkt, kann die EU handlungsfähiger werden. Grundsätzlich gilt das nicht nur für die GASP, sondern zum Beispiel auch für Steuerfragen – ein anderer Bereich, in dem die Mit-

gliedsstaaten bislang auf ihrem Vetorecht beharren. Damit aus dem grundsätzlich ein tatsächlich wird, sind jedoch zwei Anforderungen zu erfüllen.

Erstens müssten auch große Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Frankreich glaubwürdig bereit sein, sich Mehrheiten zu fügen. Denn ihnen fällt es leichter zu verhindern, dass gegen sie entschieden wird. Zum einen, weil sie mächtiger sind: Wer mehr wirtschaftliche, finanzielle und militärische Macht hat, hat auch unabhängig von formalen Entscheidungsregeln mehr Einfluss. Der andere Grund liegt in den Regeln selbst. Zwar bevorzugen die EU-Stimmenverteilung die bevölkerungsmäßig kleineren Mitglieder. Dennoch erleichtert es der Bevölkerungsfaktor großen Mitgliedsstaaten, eine Sperrminorität zu organisieren, so dass gegen sie nicht entschieden werden kann. So hat Deutschland mit seinem Anteil von derzeit 18,5 Prozent an der EU-Gesamtbevölkerung mehr als die Hälfte der für eine Sperrminorität erforderlichen 35 Prozent.

Das Mehrheitsprinzip auszuweiten erfordert zweitens eine intakte rechtsstaatliche Verfasstheit der EU. Wie für Entscheidungen in nationalen Demokratien gilt auch für die EU-Ebene, dass die Legitimität von Mehrheitsentscheidungen an Grundnormen gebunden ist. Dazu zählt die in Artikel 2 des EU-Vertrages aufgeführte Rechtsstaatlichkeit.

Dagegen könnte eingewandt werden, dass die Möglichkeit, per Mehrheit zu entscheiden, den Vorteil hätte, Beschlüsse auch ohne oder gar gegen rechtsstaatlich zweifelhafte Mitgliedsstaaten fassen zu können. Doch gibt es eine Kehrseite. Erstens verschärfen solche Beschlüsse eine ohnehin bestehende Konfliktlinie mit ihnen, belasten also zusätzlich den EU-Zusammenhalt. Zweitens kann es dazu kommen, dass Mehrheitsbeschlüsse nicht ohne oder gegen, sondern mithilfe von Mitgliedstaaten getroffen werden, deren Rechtsstaatlichkeit infrage steht. Das untergräbt die Legitimität solcher Beschlüsse. Des Weiteren hätte keiner der rechtsstaatlich untadeligen Mitgliedsstaaten mehr ein Vetorecht.

Als Fazit bleibt: Damit die EU durch das Mehrheitsprinzip dort handlungsfähig bleibt, wo es bereits eingeführt ist, und handlungsfähiger dort wird, wo das noch nicht der Fall ist, muss die Erosion der Rechtsstaatlichkeit gestoppt werden.

Das erfordert auch die dritte Herausforderung. China hat sich in nur drei Jahrzehnten zur Weltmacht katapultiert: auf Kaufkraftbasis gerechnet war sein Bruttoinlandsprodukt bereits 2013 größer als dasjenige der USA, lag das wirtschaftliche Gravitationszentrum der Welt 1980 noch im Atlantik, befand es sich 2018 hinter dem Ural.⁹ China hat Schwach- und Bruchstellen wie eine rasch alternde Bevölkerung, eine hohe Verschuldung, den bei weitem größten Ausstoß von klima- und umweltschädlichen Schadstoffen und es ist in hohem Maße auf Energieimporte angewiesen. Doch China ist das einzige Land, das die USA wirtschaftlich und technologisch nicht nur ein-, sondern überholen könnte.

⁹ Vgl. The Chinese century: Well under way, *The Economist*, 27.10.2018, S. 81.

Dabei ist die chinesische Herausforderung mehr als eine machtpolitische. Chinas kommunistische Autokratie versteht sich als systemischer Gegenpol. Er soll demonstrieren, dass Wohlstand und Weltgeltung nicht nur mit westlicher Demokratie und Marktwirtschaft, sondern auch – und vielleicht sogar besser – mit politischer Entmündigung und staatlicher Wirtschaftslenkung zu erreichen sind.

In ihrer Gipfelerklärung vom 15. Juni 2021 haben sich die EU und die USA vorgenommen, der systemischen Herausforderung durch China gemeinsam zu begegnen. Dafür sei man entschlossen, Führung durch eigenes Vorbild (*lead by example at home*) auszuüben. Das wird notwendig sein: Nur wenn Anspruch und Wirklichkeit im eigenen Land übereinstimmen, kann man glaubwürdig Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte vertreten und einfordern. Die EU kann das nur als intakte Demokratie- und Rechtsstaatsgemeinschaft.¹⁰

II. Was zu tun ist

Dass Europa bisher alle Krisen, auch selbstinduzierte wie die Eurokrise, überlebt hat, belegt die Stärke seiner beiden Bindekräfte. Dem vereinten Europa haftet eine „Banalität des Guten“ an: Es ist die banal anmutende Konsequenz einer geteilten europäischen Identität und eines aufgeklärten nationalen Eigeninteresses.

Europas Banalität des Guten kann jedoch in zweifacher Hinsicht zum Problem werden. Zum einen, wenn sie dazu verleitet, die Europäische Union für selbstverständlich zu halten.¹¹ Gehen alle davon aus, dass ihr Scheitern sich für alle verbietet, kann dies die Bereitschaft beeinträchtigen, nationale Interessen am europäischen Gemeinwohl auszurichten.

Die zweite Versuchung ist, aus der Not eine Tugend zu machen. Das geschieht, wenn Krisen zu notwendigen Integrationskatalysatoren überhöht werden. Dabei ist unstrittig: Exogene oder endogene Krisen haben Europas Mitgliedsstaaten auch zusammengeführt und Integrationsschübe bewirkt. Doch wäre es leichtfertig, darauf zu setzen. Auch Europas Krug könnte nur solange zum Brunnen gehen, bis er bricht.

Deutschland hat ein überragendes Interesse daran, dass das nicht geschieht. Unser Wohlergehen ist verknüpft mit dem europäischen Friedens-, Wohlfahrts- und Demokratieprojekt.

¹⁰ „Die Glaubwürdigkeit unserer auswärtigen politischen Maßnahmen hängt von der Rechtsstaatlichkeit in der EU selbst ab.“ Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN, (abgerufen am 03.04.2022).

¹¹ „Nein, die größte Gefahr ist, dass wir die Europäische Union als Selbstverständlichkeit ansehen, für die man nicht mehr arbeiten muss.“ (Bundeskanzlerin Merkel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.10.2021).

Darüber besteht ein weitgehender politischer Konsens. Ein Konsens, für den es nicht mehr nötig ist, NATO und EU als Mittel zur deutschen Ein- und Selbstbindung anzusehen. Deutschland darf nie geschichtsvergessen agieren. Doch hat es sich über Jahrzehnte großes Vertrauen bei seinen Nachbarn erworben, und es kann sich inzwischen selbst vertrauen, dass es aus der Geschichte die richtigen, nämlich partnerschaftlichen-europäischen Lehren gezogen hat.

Heute kann und muss Deutschland eine Rolle einnehmen, die es längst hat, die offen anzunehmen aber immer noch schwerfällt: Deutschland als eine Führungsmacht in und für Europa.

Das betrifft beide Wortbestandteile: Führung und Macht. Für ein Land wie Frankreich ist es selbstverständlich, sich als europäische Führungsmacht zu verstehen. Für Deutschland kann es das aus offenkundigen Gründen nicht sein: Deutscher Machtwahn war ein Mit-Auslöser des Ersten Weltkriegs und eine Triebfeder des von Nazi-Deutschland ausgelösten Zweiten Weltkriegs.

In der Folge sind Macht und Führung noch immer eher gemiedene statt gebrauchte Begriffe, erst recht in ihrer Kombination als Führungsmacht. Immerhin: Die neue Bundesregierung scheut zwar den Begriff „Führung“, sie sieht Deutschland aber als „größten Mitgliedstaat“ und will die damit verbundene „besondere Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes wahrnehmen“.¹²

Ob und wie sie das tut, wird ihr Handeln zeigen und werden Deutschlands EU-Partner beurteilen. In der Sache ändert es nichts: Die EU braucht Führung, definiert als Wille und Fähigkeit, Akteure mit heterogenen Interessen zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen. Und nur wer Macht hat, kann führen. Das kann und muss nicht ausschließlich kooperativ, also im bereitwilligen Einvernehmen aller geschehen. Führung wäre weitgehend überflüssig, wenn alle dasselbe wollen. Sie ist gerade dann gefragt, wenn divergierende Interessen auf einen Nenner zu bringen sind, was auch den robusten Einsatz von Macht erfordern kann.

Deutschland hat in der EU-Machthierarchie eine Spitzenposition. Das zählt, denn die EU bleibt trotz ihres supranationalen Teil-Charakters eine Union von Nationalstaaten. Machtunterschiede zwischen ihnen fallen ins Gewicht, was Deutschland im EU-Maßstab zum Schwergewicht macht. Damit geht *eine* Führungsrolle einher. Nicht *die* Führungsrolle, weil Deutschland nicht Europas Hegemon sein kann: seine Machtressourcen sind nicht überlegen genug; Deutschland ist eine wechselseitige Abhängigkeit mit EU-Mitgliedern eingegangen, und es hat sich auf eine EU-Konstruktion eingelassen, die nationale Macht durch europäische Kollektivkompetenz (Handel, Wettbewerb, Währung, Grenzen) beschneidet.¹³

¹² Koalitionsvertrag 2021, www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800 (abgerufen am 04.04.2022).

¹³ Vgl. *Lübcke*, Europas Banalität des Guten, S. 64–70.

Deutschland kann deshalb nicht allein führen. Was es kann und muss, ist, als *Mit-Führungsmacht* für ein Europa mit globalem Gestaltungswillen aufzutreten.¹⁴ Dafür wird Deutschland mehr als bisher in Europa investieren müssen. Ein solches Ansinnen wird fast reflexartig mit „mehr deutsches Geld für Europa“ verbunden. Das kann auch notwendig sein. So hat Berlin kluge Führung gezeigt, als es sich für die Pandemie-Erholung bereiterklärte, gemeinsame Schulden aufzunehmen, hinter deren Absicherung deutsche Bonität steht. Und es duldet seit längerem, dass die Europäische Zentralbank auch Staatsanleihen in großem Stil ankauft – eine Praxis, die das Bundesverfassungsgericht in Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof gebracht hat.

Was bisher gefehlt hat, ist konzeptionelle Mit-Führung aus Berlin. Frankreichs Präsident Macron hat wiederholt Vorschläge und Ideen zur Zukunft Europas vorgelegt. Legitimerweise aus französischer Sicht, die nicht deckungsgleich mit deutschen Interessen, Erfahrungen und Präferenzen sein kann. Unter Bundeskanzlerin Merkel hat die Bundesregierung klar gemacht, was sie nicht will, aber versäumt, eine deutsche Vorstellung davon zu entwickeln, was aus der EU werden soll.

Das sollte und könnte sich jetzt ändern. Die Ampel-Regierung hat im Koalitionsvertrag dreifach bekräftigt, die „strategische Souveränität Europas erhöhen“ zu wollen.¹⁵ Dieses Leitmotiv muss nun ausgefüllt werden: konzeptionell und operativ durch Handeln.

Für solches Handeln braucht es nicht in jedem Fall eine konzeptionelle Ableitung. Wie dargelegt, untergräbt die Erosion der Rechtsstaatlichkeit sowohl die Bindekräfte der EU als auch ihre Handlungsfähigkeit. Ein strategisch souveränes Europa gibt es nur, wenn diese Erosion gestoppt wird. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, dazu die „bestehenden Rechtsstaatsinstrumente (Rechtsstaatsdialog, Rechtsstaatscheck, Konditionalitätsmechanismus, Vertragsverletzungsverfahren, Empfehlungen und Feststellungen nach Artikel-7-Verfahren) konsequenter durchsetzen und weiterentwickeln“ zu wollen.¹⁶

Der wirksamste und deshalb konfliktträchtigste Hebel dürfte das Geld sein, also die Bindung von EU-Mitteln an die Beseitigung rechtsstaatlicher Defizite. Das geht nicht ohne Konflikte mit betroffenen Staaten wie Polen und Ungarn und verlangt deshalb eine sorgsame Interessenabwägung. Erst recht nach Putins Angriff

¹⁴ Zum Konzept der Mit-Führung und Deutschlands einschlägiger Rolle vgl. Lübke-meier, Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2007.

¹⁵ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 7, 132, 143, www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf (zuletzt abgerufen am 21.7.2022).

¹⁶ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 132, www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf (zuletzt abgerufen am 21.7.2022).

auf die Ukraine. Polen ist dadurch ein Frontstaat geworden, es hat die überwiegende Zahl der ukrainischen Flüchtlinge aufgenommen. Die Geschlossenheit von NATO und EU, die gegen Russland verhängten Sanktionen und die Waffenlieferungen an die Ukraine sind unerlässlich für eine erfolgreiche Gegenwehr der Ukraine.

Vor diesem Hintergrund kommt eine Konfliktverschärfung mit Polen und Ungarn zur Unzeit. Ebenso gilt es zu berücksichtigen, was der polnischen und ungarischen Opposition nutzt oder schadet. Zudem hat das Vorgehen im Falle Nord Stream 2 dem deutschen Anspruch, nationale Interessen europafreundlich zu verfolgen, schwer geschadet.

Doch auch wenn man das alles in Rechnung stellt: Nur als Demokratie- und Rechtsstaatsunion ist die EU auf Dauer handlungsfähig und in der Lage, im systemischen Wettstreit mit autoritären Regime wie Putin-Russland und Xi-China zu bestehen.