

Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft: ein rollentheoretischer Ansatz

Sebastian Harnisch

1. Einleitung

Das vereinigte Deutschland ist kein Hegemon, weder in Europa noch in der Welt. Gleichwohl hat die Bundesrepublik in diversen Institutionen, Krisen und Konflikten internationale Führungsrollen übernommen: in Europa bei der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), bei der Erweiterung der NATO um vormalige Staaten des Warschauer Paktes; bei der Etablierung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa und der Institutionalisierung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); in der internationalen Sicherheitspolitik bei der (diplomatischen) Beendigung des Kosovo-Konfliktes und der Mediation der EU3 im iranischen Nuklearkonflikt; in der internationalen Umwelt- und Menschenrechtspolitik bei der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Haltung zur konsequenten CO₂-Reduktion und bei der Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes. Der jüngste Versuch der Bundesregierung, in der Eurokrise eine Führungsrolle einzunehmen, ist auf deutlich mehr Widerstand gestoßen, weil die deutsche Führung in großen Teilen der betroffenen südeuropäischen Gesellschaften als illegitim angesehen wurde bzw. wird.¹

Die europäische Wissenschaft und Politik zeichnen ein abweichendes Bild. So misst der European Council on Foreign Relations seit 2012 mit Hilfe von Experteneinschätzungen das Führungspotential der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2013 führte die Bundesrepublik dicht gefolgt von Frankreich, Großbritannien und Schweden das Feld von Führungsstaaten an, weil sie in 13 von ca. 40 Politikfeldern Führungsengagement gezeigt habe (Vaïsse/Dennison 2013). Auch haben wiederholt euro-

1 Vgl. bspw. Moeller/Parkes 2012; Katsioulis in diesem Band.

päische Spitzenpolitiker eine (bestimmte) deutsche Führungsrolle in Europa angemahnt (so der ehemalige italienische Ministerpräsident Prodi und der polnische Außenminister Sikorski). Schließlich wartete die britische BBC mit einer weltweiten Meinungsumfrage auf, die Deutschland global zum beliebtesten Land kürt, ohne dass eine potentielle deutsche Dominanz Erwähnung fände (BBC 2013).

Dabei birgt das offene Eingeständnis eines Führungsanspruchs sowohl für den Führenden als auch für den Geführten erhebliche Risiken. Ersterer läuft Gefahr durch Führungsansprüche oder deren Attribute – etwa Volker Kauders Ausspruch: „In Europa wird Deutsch gesprochen“ – Widerstand und Gegenmachtbildung hervorzurufen (Brozus 2013). Letztere, vor allem aber die Regierungen von ‚Follower-Staaten‘, müssen befürchten, dass die Unterstützung ihrer Wählerschaft schwindet, wenn sie offen eingestehen, dass der Erfolg ihres Handelns ganz wesentlich von den Geschicken der Führungsmacht abhängt. Internationale Führung, zumal unter Demokratien, lässt sich daher leichter durch die offene Kritik der betroffenen Bevölkerungen und der stillen Gefolgschaft der Regierenden in der Praxis nachweisen als in der offenen Anerkennung aller Verfahrensbeteiligten, denn diese würde eine temporäre Führung in längerfristige Formen der Unter- und Überordnungsbeziehungen überführen.

Temporäre deutsche Führung ist nach der Vereinigung zunehmend stark nachgefragt worden und kann auch als erfolgreich im Sinne der Erreichung von Gruppenzielen, bspw. innerhalb der Europäischen Union, angesehen werden. Gleiches gilt natürlich auch für andere große und kleine EU-Mitgliedstaaten, deren EU-Präsidentschaften die gesteckten Ziele erreichten oder in kritischen Situationen der europäischen Integrationsgeschichte wichtige Führungsaufgaben übernommen haben (Beach/Mazucelli 2007; Bunse 2009; Janning 2005). Internationale Führung, auch jene durch das vereinigte Deutschland, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung der durch zahlreiche Institutionen und Machtbeschränkungen geprägten internationalen Nachkriegsordnung (Young 1991; Ikenberry 1996; Malnes 1995; Tallberg 2007), auch wenn zukünftig noch nachhaltiger darum gerungen werden wird, wer, wie lange und für wessen Belange diese Führungsrollen einnehmen kann und soll (Flemes 2010; Schirm 2009).

Sowohl die mangelnde Gefolgschaft der Bundesrepublik im Irakkonflikt und während der NATO-Operation über Libyen als auch das robuste Auftreten der christlich-liberalen Regierung unter Kanzlerin Merkel in der Eurokrise haben die ‚deutsche Frage‘ nach der Stabilität der außenpolitischen Rolle Deutschlands in Führung und Gefolgschaft erneut aufgeworfen. Die Diskussion über eine ‚deutsche Hegemonie‘ ist deutlich überzo-

gen und irreführend, denn sie täuscht über die mangelnden materiellen und immateriellen Führungsfähigkeiten Deutschlands hinweg (Kornelius 2012; Morisse-Schilbach 2011; Schönberger 2012; Geppert 2013).² Gleichzeitig macht sie aber auch auf das wachsende Unbehagen über deutsche Führungspolitik, insbesondere in der Eurokrise, aufmerksam.

Seit den massiven Verwerfungen der zypriotischen Bankenkrise im Frühjahr 2013 schlägt die Bundesregierung erkennbar leisere Töne in der Öffentlichkeit an, insbesondere gegenüber den hochverschuldeten Staaten in Südeuropa. Die Probleme mit einer deutschen Führung liegen jedoch jenseits der Kritik im In- und Ausland tiefer. Dieser Beitrag argumentiert, dass sie struktureller Natur sind: Denn neben institutionellen Faktoren, insbesondere verfassungsrechtlichen Vorbehalten in der Bundesrepublik selbst, die eine effektive und umfassende Führung verhindern, liegen sie in der Überschätzung des deutschen Einflusses auf wesentliche wirtschaftliche und politische Parameter der Eurokrise im In- und Ausland.

Um das Verständnis für die Stärken und Schwächen deutscher Gestaltungsfähigkeit in Europa zu verbessern, interpretiert dieser Beitrag internationale Führung zunächst als soziale Rolle und grenzt diese gegenüber verwandten Begriffen wie Identität, Status, Hegemonie und Autorität ab. Im zweiten Schritt werden internationale Führungsrollen operationalisiert

2 Die beteiligten Autoren hantieren nicht nur (bewusst) mit sehr vagen Hegemoniebegriffen. Sie übersehen zumeist auch geflissentlich, dass die Bundesrepublik weder über ausreichend militärische, politische und finanzpolitische Ressourcen verfügt, um dauerhaft und institutionell eine übergeordnete Machtstellung einzunehmen. Auch setzen sie sich nicht systematisch mit den notwendigen innenpolitischen Bedingungen (Verfassungsordnung, Parteienspektrum, gesellschaftliche Werte) auseinander, die für eine dauerhafte Hegemonialpolitik gegeben sein müssten. Dies gilt insbesondere für den Triepelschen Hegemoniebegriff und dessen essenzialistische, materialistische, machtorientierte und voluntaristische Ausprägung. In dessen Zentrum steht die Bewusstwerdung der Überlegenheit des Führenden und dessen Wille zur ‚inneren Herrschaft‘ und zur Macht. (vgl. Triepel 1938: 19-20 sowie S. 3: „da der Kampf um Macht den Hauptinhalt aller politischen Geschichte bildet“ und S. 131: „Nun ist aber das Wesen des Staates schlechthin Macht. Nicht nur nach innen, sondern auch im Kreise der ihn umgebenden Staatenwelt will und muß der Staat sich Geltung verschaffen, und jeder gesunde und kräftige Staat wird versuchen, über andere Macht zu gewinnen“); Für eine differenzierte Diskussion unterschiedlicher Hegemoniekonzepte: Clark 2011: 15-33; für unterschiedliche theoretische Positionen in der deutschen Debatte, warum die Bundesrepublik über keine hegemoniale Position in Europa oder gar weltweit verfügt: Link 2012; Schwarzer/Lang 2012; Jürgens 2013.

und in ihrer sozialstrukturellen Wirkung systematisch beschrieben. Im dritten Untersuchungsschritt folgt eine Plausibilisierung des Konzepts anhand der deutschen Führungspolitik in der Eurokrise. Ein kurzes Fazit fasst die empirischen und theoretischen Ergebnisse zusammen.

2. Führung, Hegemonie und internationale Gesellschaft

Führung und Hegemonie sind zwei unterschiedliche Formen von Macht in der internationalen Gesellschaft. Hegemonie bezeichnet in den meisten Interpretationen die Vorherrschaft eines Akteurs über andere Großmächte und nachgeordnete Staaten auf der Basis überlegener militärischer und ökonomischer Ressourcen. Nur eine Minderheit (der Neo-Gramscianismus und Teile der Englischen Schule) beziehen die formale (rechtliche) Anerkennung der Herrschaft durch die Unterworfenen in ihre Hegemonie-Definition mit ein. In diesen Konzeptualisierungen spielt neben der Bereitstellung öffentlicher Güter vor allem die Sozialisierung der Herrschaftsunterworfenen in die Normen und Werte der Gruppe eine zentrale Rolle, weil so die ‚freiwillige und damit effiziente Gefolgschaft‘ jenseits der Anwendung von Zwang auf Dauer gewährleistet werden kann (Clark 2011: 18-28).

Führung, zumal internationale Führung, setzt Gefolgschaft voraus (Fliegau et al. 2008; Kellermann 2008). Spezifischer ist Führung eine soziale Rolle, die auf das Vorhandensein einer Komplementärrolle, der Gefolgschaftsrolle, angewiesen ist, um sozial strukturierend wirken zu können (Bass 1990: 17).³ Dabei ist es zunächst einmal unerheblich, wer die Rolle zuspricht (ein staatlicher oder nicht-staatlicher Akteur), insofern der Gruppenbezug die zwischenstaatlichen Beziehungen transzendieren kann, bspw. in einer internationalen Gesellschaft, die auch supra- und subnationale Akteure als Rollenträger akzeptiert.⁴ Im Gegensatz zur Hegemonie

3 Rollen unterscheiden sich demnach von Identitäten nicht primär durch die Bezugnahme auf einen oder mehrere ‚Andere‘, sondern durch ihre Funktionsspezifizierung und ihre Temporalität (vgl. Harnisch 2012).

4 In einer liberalen Weltfinanzordnung haben Staaten aufgrund bestimmter deregulierender Werthaltungen global und kommerziell agierenden Ratingagenturen bspw. das Recht zugestanden, über die Bonität (Glaubwürdigkeit) der Schuldnerrollen von Staaten zu befinden und damit erhebliche Macht auszuüben. Eine merkantile Weltfinanzordnung würde dies nicht zulassen.

oder Autorität haben Führungsrollen oft keinen formalrechtlichen Charakter und werden nur zeitweise ausgeübt (bzw. übertragen). Rollen sind zudem teilbare soziale Positionen, sie können gemeinsam und über Zeit getrennt übertragen werden (Vorsitz) während Hegemonie und Autorität gemeinhin als unteilbar und dauerhafter angesehen werden (Lake 2011).

Führungsrollen sind deshalb immer funktional und zeitlich im Hinblick auf das Gruppenziel begrenzt.⁵ Rollenkonflikte, wie sie die Führungsrollen in der Eurokrise kennzeichnen, können sich daher auf die Entfristung, Formalisierung, Delegation und inhaltliche Ausweitung von Herrschaft oder die Gruppenziele selbst beziehen. Wie insbesondere die Eurokrise zeigt, können diese auch zwischen liberalen Demokratien mit Identitätskonflikten einhergehen, denn auch liberale Demokratien unterscheiden sich maßgeblich im Hinblick auf die Rollenzuweisung zwischen Markt und Staat, Regierung und Parlament, intergouvernementaler Kooperation und supranationaler Integration. In Situationen, in denen innerhalb einer Staatengemeinschaft wie der Eurogruppe Führung ausgeübt wird, kommt es daher zwangsläufig zu Konflikten über das Ausmaß, den zeitlichen Umfang, vor allem aber die Sanktionsbewehrung der durch die Führung herbeigeführten Maßnahmen (z. B. durch supranationale Akteure), denen die betroffenen Staaten ihre Gefolgschaft erklären sollen. Dabei können sich Konflikte an den von der ‚Troika‘ aus Internationalem Währungsfonds (Poul Thomson), Europäischer Kommission (Mathias Mors) und Europäischer Zentralbank (Klaus Masuch) erhobenen Forderungen entzünden, oder sie können sich auf die ‚glaubwürdige Übernahme der Gefolgschaftsrolle‘ durch die griechische Regierung, die Ratifikation durch das Parlament und Implementation durch die griechischen Behörden beziehen. Die Auseinandersetzungen über die Führungsrolle (‚contestation‘) können sich aber auch auf die Institutionalisierung der internationalen Gesellschaft beziehen, etwa die deutsch-französischen Konflikte über die Beteiligung privater Schuldner oder die Rolle des Europäischen Rates als

5 Hegemonien, zumindest in der realistischen Interpretationslinie nach Triepel, werden durch ihren Machtbezug und nicht durch ihren Gesellschaftsbezug charakterisiert; zwar schließt dies die Durchsetzung bestimmter Wertordnungen nicht aus, diese Wertordnungen sind aber nach Triepel nur die eigenen Zwecke und ihre Durchsetzung zielt immer auf die Integration gegen einen äußeren Feind (vgl. Triepel 1938: 133-135).

Wirtschaftsregierung der Europäischen Union und/oder der Eurozone (Schild 2013: 38).

2.1 Internationale Führung als Rolle

Internationale Führungsrollen sind emergente soziale Phänomene in der internationalen Gesellschaft. Sie sind nicht Eigenschaften der internationalen Gesellschaft, wie etwa Machtstrukturen oder Institutionalisierungsgrade. Als soziale Konzepte sind internationale Rollen *immer relational*. Ihre Eigenschaften sind deshalb nur durch den Bezug zu anderen Mitgliedern einer bestimmten sozialen Gruppe, der Staatengemeinschaft, identifizierbar. Ob eine internationale Führungsrolle dabei als ‚transformativ‘ oder ‚stabilisierend‘ angesehen werden kann, bestimmt sich anhand ihres Geltungsanspruches gegenüber der bestehenden Sozialstruktur (Holsti 1970: 250-251). Zentral für das rollentheoretische Verständnis von internationaler Führung ist die Praxis der Geführten, die (aktive) Übernahme der Gefolgschaftsrolle, denn ohne diese Praxis entfaltet die Führungsrolle keine strukturierende Wirkung in der internationalen Ordnung im Sinne einer stabilen Verhaltenserwartung über Zeit, welche Misstrauen eingrenzen und das Sicherheitsdilemma einhegen kann (Cooper/Higgott/Nossal 1991: 395).

Internationale Führungsrollen sind sodann *immer intersubjektiv*. Die jeweiligen Attribute von Staaten als Rollenträger beruhen auf einem gemeinsamen (symbolischen) Verständnis der Bedeutung dieser Attribute und nicht auf einer inhärenten Qualität des Rollenträgers. Mit anderen Worten: weder gehören Rollen oder ihre Attribute einem Akteur (materiell), noch können die dazugehörigen Geltungsansprüche (bspw. nach Unterwerfung) von einem Akteur allein definiert werden. Vielmehr beruhen die daraus folgenden sozialen Verhaltenserwartungen auf einem intersubjektiven Verständnis der Attribute eines Rollenträgers und der Anerkennung durch Dritte (Holsti 1970: 237).⁶ So wurzelt etwa die Führungsrolle der Bundesrepublik in der Eurokrise weniger in einem besonders vorzüg-

6 Gefolgschaftsrollen können, je nach Führungskonzeption, sehr unterschiedliche Formen annehmen, wie das sehr differenzierte Verhalten der Verbündeten der USA während der Golfintervention (1990) und der Irakintervention (2003) zeigte (Lee 2010).

lichen Schuldenstand gemessen am Bruttoinlandsprodukt, sondern sie geht vielmehr auf die gemeinsame Praxis von Ratingagenturen und Finanzmarktakteuren zurück, die Bonität der Bundesrepublik gegenüber den südlichen Eurozonenländern deutlich besser zu bewerten. Nur diese Rollenzuschreibung, die sicherlich auch eine materielle und institutionelle Grundlage in der Bundesrepublik hat, erlaubte es der Bundesregierung über die Gewichtung des deutschen Beitrags ‚führend‘ auf das Zustandekommen und die Bonität des jeweiligen Rettungsmechanismus (EFSF, ESM) einzuwirken.⁷

Schließlich können internationale Rollen als soziale Positionen in der internationalen Gesellschaft aufgefasst werden, die regelmäßig durch Eigen- (Ego) und Fremderwartungen (Alter) hinsichtlich der Funktionsübernahme eines Mitglieds für ein Gruppenziel konstituiert werden (Thies 2010: 6336; Harnisch 2011: 8).

Internationale Führungsrollen können mithin als soziale Rollen verstanden werden, die aus Erwartungen der Mitglieder einer Gruppe gegenüber einem oder mehreren Gruppenmitgliedern sowie deren/dessen Eigenwartungen darüber gespeist werden, inwiefern die Führungsrolle durch Eigenmittel und Gefolgschaft zur Durchsetzung bestehender Gruppenziele oder deren Weiterentwicklung beitragen soll.

Diese interaktionistische Verortung von Führung bzw. Führungsrollen knüpft an bestehende Definitionen, wie jene von Yukl (1989) aus den Wirtschaftswissenschaften an. Sie grenzt sich gleichzeitig von den traditionell vorherrschenden Vorstellungen ‚internationaler Leadership‘ in den Internationalen Beziehungen ab. In realistischen Konzepten von ‚leadership‘, insbesondere dem ‚Theorem der hegemonialen Stabilität‘ wird ‚internationale Führung‘ primär auf die Fähigkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter durch einen Hegemon definiert (Kindleberger 1973, 1981 sowie Lake 1993). Im Vergleich basieren liberale (und neo-gramscianische)

7 Mithin investierte die Bundesrepublik (ebenso wie alle anderen Anteilseigner) durch ihre Beteiligung an EFSF/ESM einen gewissen Vertrauensanteil ihrer eigenen Bonität in die gemeinsamen Fonds. Ein geplatztes Anleiheankaufprogramm im Dezember 2011 zeigte der Bundesregierung dann erstmalig, dass die substantielle Übertragung der Bonität auf europäische Schuldtitel die eigene Bonität mindern kann, weil die Bonitätsspritze für europäische Rettungsmechanismen internationale Anleger nun dazu bewegte, höher verzinsten Anleihen von südlichen Eurozonenstaaten zu kaufen, die durch die europäischen Rettungsmechanismen zusätzlich versichert waren.

Führungskonzepte darüber hinaus auf geteilten Ordnungsvorstellungen. So argumentiert G. John Ikenberry, dass die amerikanische Hegemonie zu Beginn des 21. Jahrhunderts immer weniger auf physischen Zwangsmitteln, sondern vielmehr auf geteilten Regeln und Praktiken beruhe (Ikenberry 2011). Neben der Projektion von Normen und Prinzipien, welche die Anerkennung der nachgeordneten Mächte finden, identifiziert er die Bereitschaft zur Verhandlung und Kompromissfindung über geteilte Normen als Charakteristika einer „legitimen internationalen Führungsmacht“ (Ikenberry 1996: 388, 396; 2011; Übers., S.H.).

Strukturelle und institutionelle Führung wird im Konzept von Ikenberry – wie auch in dem grundlegenden Ansatz von Oran Young (1991) – durch ‚situationelle‘ bzw. ‚entrepreneurial leadership‘ ergänzt. Diese beruht laut Ikenberry auf der individuellen Fähigkeit, unerkannte Lösungen zu finden und unbekannte Wege zu beschreiten, die eine Transformation der bestehenden Beziehungen ermöglichen (Ikenberry 1996: 395).⁸ Eine ähnliche Typologie entwickelt Schild (2013), der situationsspezifische (Krisensituationen) und gruppenspezifische Kategorien (Institutionalisierungsgrad und Gruppengröße) wählt, um unterschiedliche Führungstypen in der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Zuge der Eurokrise zu identifizieren.

Der hier skizzierte rollentheoretische Führungsansatz unterscheidet sich von den vorgestellten liberalen Ansätzen in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind Rollen temporäre soziale Positionsübernahmen für bestimmte Zwecke. Sie können daher auch ohne formale Institutionen kausale und konstitutive Wirkung in der internationalen Gesellschaft entfalten; zum anderen bietet der interaktionistische Rollenansatz auch einen konkreten analytischen Mechanismus, der die Übernahme der Gefolgschaftsrolle nicht nur durch formale Anerkennung von explizit übertragenen Kompetenzen, sondern auch durch die Einnahme der Gegenrolle zulässt (Harnisch 2012).

8 Einen ähnlichen Ansatz verfolgt Jonas Tallberg bei der Untersuchung von formalen Führungspositionen („Autorität“), wobei er Führung in einem rationalistisch-institutionalistischen Modell als „Informationsvorsprung“ konzipiert, der es einem (Gruppen-)Vorsitz erlaubt, kollektive Handlungsprobleme durch Agendasetzung, Verhandlungsmanagement und Repräsentation zu lösen (Tallberg 2007: 121).

2.2 Internationale Führungsrollen: eine Typologisierung

Führung, verstanden als temporäre internationale Sozialstruktur, ist nur möglich, wenn sie hinreichend Gefolgschaft erwirken kann. Führung auf der Grundlage von dauerhaftem oder sehr weitgehendem (physischen) Zwang konstituiert mithin eine Dominanzbeziehung, die regelmäßig nicht durch Sozialkapital (Vertrauen) oder rechtliche Formalisierung geprägt ist (Clark 2011: 23).⁹ Führung kann aber ebenso auf Tausch beruhen, d. h. die temporäre Übernahme von Gefolgschaftsrollen ist an den Transfer materieller Güter gebunden. Die Verstetigung und Bindewirkung der Führungsrolle wird dadurch aber deutlich eingeschränkt.

Rollentheoretisch betrachtet sind Führungsrollen zusammengesetzte ‚role sets‘, denn sie beinhalten mehrere einzelne Rollen. Die jeweilige Zusammensetzung der Führungsrolle bestimmt nicht nur die Ausprägung des ‚role sets‘ Führender, sondern konditioniert auch die Chance, dass die Komplementärrolle, ‚follower‘, übernommen wird.

Sozialstrukturell betrachtet sind Führungsrollen der Versuch, Handlungssituationen zu überwinden, die durch „Unbestimmtheit“ (‚indeterminacy‘) charakterisiert sind (Rathbun 2007: 549). Der Führende strukturiert die Situation, indem er sie zunächst durch die Übernahme einer Agendasetterrolle vorstrukturiert. Konkret bedeutet dies, dass er oder sie eine Orientierungsfunktion im Hinblick auf den Gruppenzweck wahrnimmt. Es gilt hier: Je größer die Anzahl der Gefolgschaft, desto schwieriger ist die Auswahl und Reihung der zu erreichenden Ziele durch den Führenden.

Eine zweite wichtige Rolle des Führenden besteht darin, die Geführten zu repräsentieren. Rollentheoretisch gesprochen muss der Führende, durch die Integration der Ziele des Einzelnen mit jenen der Gruppe, dem Geführten die Möglichkeit zur Identifikation mit dem Gruppenziel geben. Durch die Übernahme der Führungsrolle im Agendasettingprozess deutet der Führende deshalb immer auch an, wer zur Gruppe gehören soll, bzw. in-

9 Mithin schließt dieses Verständnis der Intersubjektivität von Rollen je nach kulturellem und rechtlichem Kontext aus, dass eines der beiden beteiligten Subjekte zum bloßen Objekt einer äußeren Rollenzuweisung wird. Zwang und physische Gewalt als einzige Mittel der Rollenzuweisung sind damit als Basis einer dauerhaften Sozialstruktur, die zumindest ein Mindestmaß an Subjektivität und damit wechselseitiger Rollenankennung erfordert, ausgeschlossen.

wiefern und wie stark die Interessen des einzelnen Gruppenmitglieds berücksichtigt werden. Mit der Repräsentationsfunktion der Führungsrolle sind deshalb immer In- und Exklusionsprozesse verbunden, die die Gruppe (in der die Führungsrolle eingenommen wird) in ihrer Komposition und Struktur (Rangordnung) prägen.¹⁰

Schließlich ist mit der Führungsrolle eine ‚Maklerrolle‘ verbunden (Maull 2008). Sie dient dazu, unterschiedliche Inklusions- und Zielansprüche durch deren Verknüpfung in einem Lösungspaket zu integrieren. Rollentheoretisch gesprochen sind ‚Maklerrollen‘ also hybride Rollen, denn sie verbinden Agendasetteranteile und Repräsentationsanteile, indem sie durch die Priorisierung der Gruppenziele auch einen ‚Vorschlag‘ für die zukünftige Rangordnung der Gruppe unterbreiten.¹¹ Diese Funktion ist besonders sensibel, denn es gilt für den Führenden auch eine Einschätzung darüber vorzunehmen, ob die neue Rollenverteilung von den jeweiligen Parlamenten und Gesellschaften der beteiligten Staaten akzeptiert werden wird.¹²

Wenn man davon ausgeht, dass legitime Führungsrollen einerseits von der Identifikation der Gefolgschaftsrollenträger mit der Partizipation an den Entscheidungen über die Gruppenziele (Gerechtigkeit und Legitimität) und andererseits von der regelmäßigen Erreichung der Ziele (und der gerechten Verteilung der damit verbundenen Güter) abhängig sind, dann lässt sich in einem ersten quantitativen Zugriff folgende Matrix unterschiedlicher Führungsrollen erstellen (Tab. 1).

10 Vgl. bspw. die von Kirste und Maull (1996: 306) beschriebene Zurückhaltung der Bundesrepublik, auf Wunsch der US-Regierung neben den USA eine Führungsrolle in der NATO einzunehmen („Partnership in leadership“).

11 In der Sprache formaler Verhandlungsmodelle sind Leadership-Rollen deshalb auch als Moderator von Gleichgewichten (Equilibria) beschrieben worden (vgl. Fiorina/Shepsle 1989).

12 Insofern sind Führungsrollen auch immer von der Stabilität der nationalen Führungsrollen der Regierung in der Gefolgschaftsrolle abhängig, d. h. diese müssen rechtlich befugt und politisch repräsentativ genug sein, um eine zukünftige internationale Rolle anzunehmen (vgl. Kirste/Maull 1996: 287).

Tabelle 1: Typen von Führungsrollen

Zusammensetzung der Führungsrolle / Umfang der Gefolgschaft	Singulär	Kollektiv
Koalition (Kleingruppe)		
Inklusiv (Großgruppe)		

Quelle: Eigene Darstellung.

3. Die Bundesrepublik, Führungsrollen und die Eurokrise

Zwischen 2009 und 2013 wurde die deutsche Führungspolitik immer kollektiver: Nach einer abwartenden, aber koordinierten nationalen Agendasetterrolle führte sie über eine kollektive Führungsrolle im Verbund mit der französischen Regierung (2010-2011) zu einer gemischten kollektiven Führung unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank (EZB), die mithilfe ihrer Aufkaufprogramme für Staatsanleihen auf Sekundärmärkten die zentrale Rolle eines ‚lender of resort‘ übernahm. Im Kern verbindet diese gemischte Führungsformation aus intergouvernementaler Steuerung und supranationaler Governance zwei gegenläufige finanz- und fiskalpolitische Denkrichtungen: eine ordoliberalen, fiskalpolitisch motivierte Austeritätspolitik, welche die Krise als Staatsschuldenkrise interpretiert, und eine geld- und wirtschaftspolitische neokeynesianische Position, welche die Krise auch als Banken- und Wirtschaftskrise ansieht, die durch Liquiditätsinfusion überwunden werden muss (Asmussen 2012). Bisherige Interpretationen der deutschen Führungspolitik missachten diese dynamische Entwicklung der deutschen Führungsrolle und die ordnungspolitische Ambivalenz der kollektiven Führung aus Berlin, Paris und Frankfurt fast vollständig (vgl. aber Hübner 2013).

In diesem Abschnitt lege ich daher eine alternative, rollentheoretische Erklärung für den Wandel der deutschen Führungsrolle vor, die sich maßgeblich von realistischen und liberalen Interpretationen unterscheidet. Realistische Erklärungen gehen davon aus, dass die Bundesrepublik aufgrund ihrer starken ökonomischen Position innerhalb der EU einem strukturellen Imperativ der Übernahme einer Hegemonialrolle folgen muss (Morrisse-Schilbach 2011; Kundnani 2011, 2012; Schönberger 2012, 2013). Umstritten bleibt bei dieser strukturellen Erklärung, ob die deutsche Politik als

unilateral (Morisse-Schilbach) oder wohlwollend (Schönberger, Kundnani) charakterisiert wird. Nur wenige Kommentatoren in Deutschland unterstellen der Bundesregierung eine bewusste, auf Dominanz ausgerichtete Krisenpolitik (vgl. aber Crome 2012: 67). Die relative Machtverschiebung innerhalb des Trios Deutschland, Frankreich, EZB bleibt diesen Erklärungen hingegen (völlig) verschlossen, weil diese kein Instrumentarium für die Analyse supranationaler Akteure (EZB) und nicht-gouvernementaler Akteure (Finanzmärkte) bereithalten. Erschwerend kommt zumeist eine materialistische Fixierung hinzu, die die Zuschreibung von Stärke über die Zuweisung von Vertrauen unter anderem in deutsche Staatsanleihen durch Finanzmärkte und Drittstaaten nicht zu konzipieren vermag.

Libérale Erklärungen zielen primär darauf ab zu erklären, welche innenpolitischen Erwägungen, etwa die Wahlen in Nordrhein-Westfalen (Schwarzer 2010) oder die parteipolitische Ausrichtung der Regierung Merkel (Dullien/Guérot 2012; Oppermann 2012) auf das zögerliche Verhalten Berlins wirkte, insbesondere in der ersten Krisenphase im Frühjahr 2010 (Jones 2010: 33; Hübner 2012). Alternativ zeigen sie auf, inwiefern ordoliberalen Ideen in Deutschland und deren Übertragung auf die Eurozone die Krise selbst verursacht bzw. katalysiert haben (Bibow 2012; Dullien/Guérot 2012; Jones 2011; Newman 2010). Liberale Ansätze verbleiben in ihrer Erklärung durch domestische Faktoren aber zumeist kumulativ und vernachlässigen völlig die Interessen der deutschen Kreditwirtschaft an einer Stabilisierung der südlichen Programmländer aufgrund der überproportionalen Exponierung der deutschen Institute (bis 2012) (vgl. aber Schieder in diesem Band). Zudem bleibt bei diesen Ansätzen völlig ungeklärt, wie es zur de facto Duldung der EZB-Stabilisierungspolitik durch die Bundesregierung kommen konnte, obwohl diese den ordoliberalen Grundwerten der Bundesrepublik, wie sie von der Bundesbank so vehement vertreten wurden (und werden), widerspricht.

In diesem Beitrag lege ich eine rollentheoretische Erklärung für die Krisenpolitik der Bundesregierung von Angela Merkel vor. Das zentrale Argument lautet, dass die Krisenpolitik maßgeblich durch interne und externe Erwartungen gegenüber einer deutschen Führungsrolle innerhalb der Eurozone und EU geprägt wurde, die sich nicht auf binnenstaatliche ökonomische und ideelle Präferenzen reduzieren lässt. Die Quelle der deutschen Führungspolitik war die deutsche Rollenkonzeption in der Interaktion mit diversen ‚signifikanten Anderen‘, darunter vor allem finanzmarktpolitische Akteure sowie die EZB, und keine determinierenden binnenstaatlichen Interessen und Präferenzen.

Die deutsche Führungspolitik entwickelte sich dynamisch in drei Phasen zwischen 2009 und 2013. Die Ziele der Politik blieben konstant: der Erhalt der Eurozone in ihrer jetzigen mitgliedschaftlichen Zusammensetzung sowie die Fortsetzung einer strikten, auf fiskal- und geldpolitische Stabilität gerichteten Politik, die auf eine nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft (insbesondere die der südlichen Programmländer) zielt (Schild 2013: 28). Veränderungen erfuhren die Strategien und Instrumente zum Erreichen dieser Ziele. Den Schwerpunkt der Bemühungen zur Stabilisierung der Eurozone bildete die Bewältigung der Staatsschuldenkrise in Griechenland, die immer wieder drohte, das Vertrauen in die Bonität der anderen südlichen Programmländer und Irlands insgesamt zu untergraben. Im Wesentlichen setzte sich Berlin für mehr unabhängige supranationale Kontrolle (u. a. durch die Europäische Kommission und Europäische Zentralbank) und mehr Verbindlichkeit (z. B. im Rahmen der nationalen Schuldenbremsen des europäischen Fiskalpaktes) ein, ohne jedoch die bisherige intergouvernementale Entscheidungsstruktur der WWU in den neuen Krisenmechanismen (EFSF, ESM und Bankenunion) wesentlich zu verändern.

3.1 Die erste Phase (bis Herbst 2010): nationale Initiativen und europäische ad-hoc Maßnahmen

Von Anbeginn der Eurokrise betrachtete die Bundesregierung diese als Staatsschuldenkrise, die durch eine restriktivere staatliche Fiskal- und Ausgabenpolitik bekämpft werden müsse. Die substantielle Verschuldung der privaten Hand, welche die Bankenkrise in Irland, Spanien aber auch Griechenland antrieben, und liquiditätsorientierte Maßnahmen gerieten auch deshalb ins Hintertreffen, weil sie aus Sicht Berlins den Reformeifer der Regierungen in den Programmländern zu unterwandern drohten. So betrachtete die Bundesregierung – ebenso wie viele andere Eurozonenregierungen – den Zerfall der griechischen Kreditwürdigkeit im Frühjahr 2010 zunächst als nationales Problem aufgrund einer mangelhaften griechischen Haushaltsführung (Illing 2013a: 80).

Ideell basierte die deutsche Politik in dieser Phase auf dem stabilitätsorientierten deutschen Modell, das auch bereits die Grundlage für die Währungsunion im Vertrag von Maastricht gebildet hatte (McNamara 1998: 159-178; James 2012): Eine unabhängige Zentralbank garantiert Geldwertstabilität, während europäische Mechanismen, etwa der Stabilitätspakt, exzessive Haushaltspolitiken verhindern. Diese lassen die natio-

nale fiskal- und wirtschaftspolitische Verantwortung unangetastet, u. a. indem ein Verbot zur Haftungsübernahme für einzelne Mitgliedstaaten innerhalb der Eurozone etabliert wird (Art. 125 AEUV).

Im Gegensatz zur EU-Kommission, die bereits im Dezember 2009 vor Verbindungen zwischen der ‚griechischen Krise‘ und der gesamten Eurozone gewarnt hatte, erklärte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister unter Mitwirkung der Bundesregierung im Februar 2010, dass die griechische Regierung nach Art. 126, Abs. 9 (AEUV) das Haushaltsdefizit und Ungleichgewichte zurückführen müsse, um das Risiko für die Funktionsweise der gesamten Währungsunion zu reduzieren (Featherstone 2011: 202).

Die EZB und viele Mitgliedstaaten, die bereits die Erschütterungen der Weltfinanzkrise von 2008 mit kostenträchtigen Kreditprogrammen abgefangen hatten, wollten das ‚griechische Problem‘ ebenfalls isoliert halten. Die griechische Regierung hingegen versuchte, dem schockartigen Verfall der Bonität des Landes und seines Bankensystems mit einer raschen Abfolge von innenpolitischen Reformmaßnahmen zu begegnen. Diese vermochten zwar im Verbund mit internationalen Stützungsmaßnahmen die griechische Wirtschaft immer wieder vor einem vollständigen Kollaps zu bewahren, gleichwohl haben sie die tiefe und nachhaltige Erschütterung der griechischen Demokratie, insbesondere des Parteiensystems sowie der griechischen Wirtschaft und Gesellschaft nicht verhindern können (Auernheimer 2012; Katsioulis in diesem Band).

Die Bundesregierung, die eine politische Unterstützung Griechenlands durch die Eurozone seit dem EU-Sondergipfel (11. Februar 2010) mitrug, insistierte wirtschaftspolitisch auf einer strikten Konditionalität, die etwaige Hilfen mit konkreten griechischen Sanierungsmaßnahmen verband. Nach einer Visite des griechischen Premiers Papandreou in Berlin (5. März), bei der er ausdrücklich auf die Konsequenzen eines griechischen Staatsbankrotts für die gesamte Eurozone hinwies, brachte die Bundesregierung deshalb erstmals auch das Verlassen einzelner Mitglieder der Eurozone mit in die Diskussion ein. Parallel erwog sie kurzfristige Programme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und für eine mittelfristige Lösung die Gründung eines Europäischen Währungsfonds (Illing 2013a: 82).

Unter dem Eindruck noch moderat wachsender Zinsaufschläge für die permanent fällig werdenden griechischen Anleiheverkäufe plädierte die Bundesregierung ab Mitte März 2010 für eine Weiterentwicklung des vertraglichen Rahmenwerks der Eurozone. Während die griechische Regierung weiterhin offiziell keine bilateralen Hilfen forderte, erklärte die Bun-

deskanzlerin am 17. März 2010 im Deutschen Bundestag, dass Europa eine „Friedensunion, aber die Eurozone auch eine Stabilitätsunion“ sei. Sie fügte hinzu:

„Wir denken auch an die Zukunft; denn Europa ist unsere eigene Zukunft. Deshalb hat Wolfgang Schäuble [...] Vorschläge gemacht, dass wir für die Zukunft eine Vertragswerk bekommen, aufgrund dessen es als Ultima Ratio sogar möglich ist, ein Land aus dem Euro-Raum auszuschließen, wenn es die Bedingungen langfristig immer wieder nicht erfüllt“ (Merkel 2010d: 2719).

Diese frühe Führungsinitiative Berlins – die striktere Bindung der Gruppenzugehörigkeit an Regelkonformität – stieß in Paris, aber auch in den südlichen Eurozonenstaaten zunächst auf erhebliche Vorbehalte und Kritik (vgl. die Beiträge von C. Katsioulis und J. Schild). Und schon wenige Tage später erklärte sich die Bundesregierung auf der Ratstagung am 23. März 2010 zu bilateralen finanziellen Hilfen grundsätzlich bereit. Sie verband die Zustimmung jedoch mit drei Bedingungen: erstens, dass das avisierte Hilfspaket nur als ‚ultima ratio‘ zum Einsatz käme, um einen Kollaps der griechischen Wirtschaft mit unabsehbaren Folgen für die Eurozone zu verhindern; zweitens, dass das Hilfspaket aus koordinierten bilateralen Hilfen nicht nur von den Mitgliedstaaten der Eurozone und der EU, sondern auch vom IWF getragen und von Letzterem überwacht würde; drittens, dass die Hilfszahlungen marktüblich verzinst würden, um eine schnelle Rückkehr Griechenlands an die internationalen Kapitalmärkte sicherzustellen (Zahariadis 2012: 106).¹³ Weitergehende Pläne der Europäischen Kommission, die eine supranationale Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken vorsahen, schlug die Bundesregierung aus (Jones 2011: 343).

In dieser Situation führten mehrere parallele Aktionen zu einer raschen Eskalation der Griechenlandkrise: Zum einen kritisierten griechische Kabinettsmitglieder die Beteiligung des IWF, da dieser (möglicherweise) zu strikte Bedingungen setzen könne; zum anderen misslang der griechischen Regierung Anfang April erneut eine Anleihepositionierung, sodass die durchschnittliche Verzinsung auf bedrohliche 7,58 % für Zehnjahrespapiere anstieg. Nachdem das Europäische Statistikamt (EUROSTAT) Mitte April abermals das griechische Haushaltsdefizit moderat nach oben revi-

13 Diese Regelung wurde später gelockert (11. April), so dass eine Festverzinsung bei 5 % vereinbart wurde, welche deutlich unter den damals marktüblichen Sätzen von 7-9 % lag.

dieren musste (von 12,8 % auf 13,6 %), wurde die Kreditwürdigkeit des Landes durch führende Ratingagenturen auf einen ‚Junkstatus‘ herabgestuft. Erst jetzt erklärte die griechische Regierung, dass sie das avisierte Hilfsprogramm in Anspruch nehmen wolle (27. April 2010). Noch am gleichen Tage ließ Bundeskanzlerin Merkel verlauten, dass die bilateralen Hilfen für Griechenland notwendig seien, da Deutschland vom Euro am meisten profitiere und ein Zerfall des Währungsraumes im Zuge einer griechischen Insolvenz nicht ausgeschlossen werden könne (Illing 2013a: 84).

Am 7. Mai 2010 entschied der Rat der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets mit deutscher Beteiligung, dass Griechenland ein 80 Mrd. € schweres Hilfspaket (zusätzlich gab der IWF 30 Mrd. für eine Gesamtsumme von 110 Mrd. €) gewährt werden würde, um ihm in einer Notfallsituation (nach Art. 122, Abs. 2 AEUV) zu ermöglichen, seinen unmittelbaren Kreditverpflichtungen nachzukommen. In der entsprechenden Vereinbarung (Memorandum of Understanding vom 3. Mai 2010) wird Griechenland auf eine gleichzeitige Reduktion der Staatsausgaben (um 11 % bis zum Ende des Jahres 2013) durch Kürzungen von staatlichen Bezügen und Leistungen sowie die Erhöhung der Staatseinnahmen (u. a. durch die Effektivierung der Steuerbehörden und die Erhöhung zahlreicher Konsumsteuern) verpflichtet.

Im Mai 2010 baute die EZB, parallel zu den intergouvernementalen Maßnahmen, ihr Instrumentenportfolio ganz erheblich aus, um angeschlagenen Mitgliedsökonomien der Eurozone ‚erweiterten Kreditzugang‘ zu gewähren: Erstens, Zugang zu unbegrenzter Liquidität für alle Banken von Mitgliedstaaten zu festen Zinssätzen in allen Refinanzierungsprogrammen gegen angemessene Sicherheiten; zweitens, die Verlängerung von Fälligkeitsfristen von drei Monaten auf ein Jahr; drittens, die Ergänzung der Liste von Vermögen, welches als Sicherheit anerkannt wird; und viertens, die Bereitstellung von Liquidität in ausländischen Währungen sowie der Kauf von Anleihen in designierten Anleihemärkten (ECB 2010: 68; Asmussen 2012).¹⁴

14 In der Folge traten Bundesbankpräsident Axel Weber und der deutsche EZB-Chefökonom Jürgen Stark von ihren Ämtern zurück, da sie dem Vernehmen nach eine Monetarisierung von Staatsschulden durch die EZB nicht mittragen konnten.

Diese Fülle an koordinierten nationalen, intergouvernementalen und supranationalen Maßnahmen erwies sich indes als ungenügend, um die Verunsicherung an den internationalen Kapitalmärkten über die Kreditwürdigkeit anderer wichtiger Eurozonenstaaten, insbesondere Spaniens und Italiens, zu zerstreuen. Noch im Zuge der Entscheidungsfindung über das erste Griechenlandpaket kam der Rat der Eurozone über das Wochenende vom 7. bis zum 9. Mai 2010 daher überein, eine umfassende Kreditfazilität für alle angeschlagenen Euro-Ökonomien einzurichten, die ohne vorherige Stellungnahme des Bundestages und Bundesrates am 11. Mai ebenfalls vom Rat der Eurozone verabschiedet wurde (Europäischer Rat 2010).

Betrachtet man diese erste Phase der Krisenpolitik, so lässt sich feststellen, dass die Bundesregierung eine starke, aber nationale Agenda-Setter-Rolle aufgrund sehr enger politischer und verfassungsrechtlicher Bedingungen einnahm. Diese zielte auf den Verbleib Griechenlands innerhalb der Eurozone, ließ aber keinen Zweifel daran, dass ‚deutsche Solidarität‘ nur im Tausch gegen fiskalpolitische Solidität¹⁵ erwartet werden könne. Den externen Erwartungen der griechischen Regierung nach einem substantiellen finanziellen Engagement standen starke interne Erwartungen gegenüber, insbesondere jene der wachsenden Zahl an Euro-skeptischen Mitgliedern in der Koalition, in der Bevölkerung und der wirtschaftswissenschaftlichen Zunft. Diese wurden durch eine restriktive verfassungsrechtliche Interpretation der Rettungsmaßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht zusätzlich gestützt (Busse 2010; Merkel 2010a, b). Betrachtet man aber zusätzlich das starke, konzentrierte und gegenläufige Interesse der deutschen Kreditwirtschaft an einer Stützung Griechenlands aufgrund der anhaltend hohen Exponierung deutscher und französischer Banken (Fuhrmanns/Moffett 2010; Weistroffer 2010; Zahariadis 2011: 107),¹⁵ so wird deutlich, dass die Regierung Merkel sehr abweichende in-

15 Die Kreditexponierung deutscher Banken in den südlichen Krisenstaaten sowie gegenüber stark engagierten Banken in Drittstaaten, beispielsweise Frankreich, schwankte erheblich im Krisenverlauf. Gleichwohl lässt sich festhalten, dass die Verhinderung von Staats- und infolgedessen Bankeninsolvenzen in den Krisenstaaten unmittelbar der Vermeidung einer systemischen Krise im deutschen Bankensystem diene. So stellte bereits Jones (2011:335) völlig zutreffend fest: „if Greek borrowers defaulted on their debts, German lenders would suffer the losses. It only stands to reason, therefore, that the German government would have an interest in ensuring that did not happen“.

terne Erwartungen in Einklang bringen musste, bevor diese in Ausgleich mit externen Erwartungen gebracht werden konnten. Vor allem der Euro-Krisengipfel vom 7. bis 9. Mai 2010 zeigt sehr deutlich, wie die deutsche und europäische Politik durch die Erwartungen der Finanzmärkte angetrieben wurde. Das wachsende Misstrauen der Märkte, das neben Griechenland nun auch weitere südliche Eurozonenstaaten erfasste, und welches sich in den sprunghaft anwachsenden ‚Spreads‘ der Staatsanleihen dieser Staaten gegenüber den zehnjährigen Staatsanleihen der Bundesrepublik zeigte, und die Erwartungen anderer wichtiger globaler Partner (Präsidenten Obama, Medwedjew und Hu Jintao) bewirkten, dass das bilaterale Programm für Griechenland rasch in einen umfassenden ad-hoc Stabilisierungsmechanismus für alle potentiellen Problemstaaten umgestaltet wurde (Illing 2013b: 62).

Außenpolitisch richteten sich die Erwartungen der europäischen Nachbarstaaten aus der Perspektive der Bundesregierung ganz klar auf eine Führungsrolle der Bundesrepublik: So konstatierte die Kanzlerin in ihrer Regierungserklärung vom 5. Mai 2010:

„Europa schaut heute auf Deutschland. Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine Entscheidung geben. Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine Entscheidung geben, die ökonomisch tragfähig ist und den rechtlichen Anforderungen sowohl mit Blick auf europäisches Recht als auch mit Blick auf nationales Recht in vollem Umfang Genüge tut“ (Merkel 2010c: 3).

Besonders einprägsam beschrieb Finanzminister Schäuble die erwarteten Folgewirkungen einer möglichen Insolvenz Griechenlands für die Stabilität des gesamten Euroraumes, die im ureigensten Interesse der Bundesrepublik sei:

„Alle sagen uns – der Bundesbankpräsident mit beschwörenden Worten, der Präsident der Europäischen Zentralbank, der geschäftsführende Direktor des IWF und viele andere – : Es wäre verheerend, zu riskieren, in Kauf zu nehmen, dass ein Mitgliedsland der Europäischen Währungsunion, Griechenland, jetzt in Zahlungsunfähigkeit geraten würde. Alles, was mit Umstrukturierung oder Ähnlichem zu tun hat, ist in den Folgewirkungen für die Stabilität des Euro als Ganzes nicht zu verantworten, und deswegen muss es vermieden werden, in unserem eigenen Interesse“ (Schäuble 2010: 4001).

Besonders interessant ist in dieser ersten Phase die Ausprägung der Repräsentationsfunktion in der Führungsrolle: Zum einen wirken die domestischen Erwartungen in Deutschland dämpfend gegenüber den externen Erwartungen nach einer raschen und umfassenden Hilfe, sodass die zögerliche deutsche Haltung ein entsprechendes Misstrauen gegenüber den deutschen Motiven im Ausland hervorrief; zum anderen führt das ebenfalls

domestisch-motivierte Insistieren der Regierung Merkel (Merkel 2010c) auf eine prominente Beteiligung des IWF gegen den Widerstand des Eurogruppenchefs Juncker dazu, dass die Gruppenkohäsion im Sinne einer ‚europäischen Lösung für europäische Probleme‘ sank. Erkennbar werden die Spannungen zwischen internen und externen Erwartungen an die Repräsentationsfunktion, als die Regierung Merkel den potentiellen Austritt/Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten im März 2010 in die Debatte einbringt, um sich gegen griechische Andeutungen zu verwahren, eine unregelmäßige Insolvenz Griechenlands werde die gesamte Eurozone und damit auch andere Mitgliedstaaten gefährden.

Tabelle 2: Führungsrollenverhalten der Bundesrepublik, Phase 1: Griechenlandkrise

	Unilateral	Bi-/Plurilateral
Initiator	April 2010: Vetoposition: ultima ratio, IWF-Beteiligung, potentielles Ausschlussverfahren; Etablierung Euro-Plus-Pakt	
Repräsentation	Ambivalenz durch starke domestische Erwartungen und IWF-Involvierung	
Makler	Insistieren auf Freiwilligkeit der bilateralen Hilfe	Verhandlungsführung durch Troika (Verbot der Einzelstaatsrettung; Gebot der Eurorettung)

3.2 Die zweite Phase (Herbst 2010 bis Herbst 2011): intergouvernementale Führung

Bereits Anfang Mai 2010 zeigte sich allenthalben, dass die bisherige Singularisierungsstrategie für die ‚Staatsverschuldungskrise in Griechenland‘ nicht erfolgreich sein würde. Auch andere südliche Mitgliedsländer der Gruppe sowie Irland mussten nun rasch wachsende Risikoprämien für ihre Anleihen zahlen. Auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Sarkozy wurde zunächst über einen Rettungsfonds aus dem EU-Haushalt (Volumen 35-40 Mrd. €) gesprochen. Nachdem die Bundeskanzlerin Plä-

ne der EU-Kommission für eine kollektive Euro-Anleihe (Euro-Bonds) aber strikt abgelehnt hatte, wurde der französische Vorschlag im Laufe des Eurogruppentreffens der Staats- und Regierungschefs sowie der Finanzminister am 8. und 9. Mai 2010 daher durch einen multilateralen Rettungsfonds ergänzt. Dieser Rettungsfonds wurde nach Luxemburger Recht als eine Zweckgesellschaft außerhalb des EU-Rahmens gegründet: die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).

Die EFSF wurde als Teil eines dreigliedrigen Pakets (kurz: Europäischer Rettungsschirm genannt) etabliert, bestehend aus: 1) dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der es auf der Grundlage einer Verordnung des Rates ermöglicht, 60 Mrd. € Kreditbürgschaften aus dem EU-Haushalt bereitzustellen; 2) der EFSF selbst, die Kreditbürgschaften der Eurogruppenstaaten in Höhe von 440 Mrd. € beinhaltet sowie 3) Bürgschaften des IWF im Wert von 250 Mrd. €. Um ein exzellentes Rating zu erhalten (AAA), sind die Kredite der EFSF zu 120 % abgedeckt, sodass das Auszahlungsvolumen (440 Mrd.) unter dem Gesamtbürgschaftsvolumen von 750 Mrd. € liegt (Illing 2013b: 63-72).¹⁶

Die Bundesrepublik beteiligte sich am Rettungsschirm zunächst mit einer Bürgschaft von bis zu 147,6 Mrd. € (123 Mrd. plus 20 % Überzeichnung zur Erhöhung der Kreditwürdigkeit des EFSF), was einem Anteil von 27 % am Gesamtaufkommen entspricht. Eine materielle deutsche Führungsrolle wurde mithin substantiell unterfüttert: Nicht nur der potentielle Kreis der Begünstigten, sondern auch der deutsche Anteil am Gesamtpaket der Eurogruppe wurden erheblich ausgeweitet.

Betrachtet man die Entscheidungsstrukturen des EFSF, dann wird jedoch schnell ersichtlich, dass die Bundesrepublik, trotz ihres relativen finanziellen Gewichts, keine institutionalisierten Führungsstrukturen etablierte (und diese auch nicht anstrebte). So kommen die Mitgliedstaaten in der Rahmenvereinbarung über die EFSF als Gesellschafter überein, dass, wie im Falle Griechenlands, ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen dem Zielstaat und der EU-Kommission vereinbart werden muss, bevor Finanzhilfen gegeben werden können. Die Verhandlungsführung obliegt also einem supranationalen Agenten, nicht einem oder gar dem Mitglied, welches relativ zu den anderen Mitgliedstaaten seine Exporterlö-

16 Zum 1. September 2013 wurde die EFSF durch den ständigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst.

se und Schuldenstruktur seit Ausbruch der Krise deutlich verbessern konnte. Das Memorandum enthält sodann detaillierte Vorgaben zur Haushaltsdisziplin sowie wirtschaftspolitische Leitlinien und muss vom EFSF-Direktorium einstimmig genehmigt werden (vgl. Europäischer Rat 2010: 6-7). Die Auflagen, die auch tiefgreifende strukturelle Reformen, wie im Falle Griechenlands, beinhalten können, werden dabei im Konsens-Minus-Eins-Prinzip verabschiedet, d. h. Staaten, die EFSF-Mitteln erhalten und daher keine weiteren Bürgschaften mehr übernehmen, werden als „Stepping-Out Garantor“ (Europäischer Rat 2010: 6) bezeichnet und verlieren ihr Stimmrecht in Angelegenheiten der EFSF (Europäischer Rat 2010: 31). Dieser Stimmverlust wiegt besonders schwer, da vor jeder Auszahlung die Compliance des Empfängers mit den Auflagen durch die Gläubigerstaaten überprüft wird und diese nur einstimmig darüber befinden dürfen, ob das MoU insoweit erfüllt wurde, dass eine weitere Auszahlung erfolgen kann (Europäischer Rat 2010: 16). Innerhalb des EFSF-Regimes übt also allenfalls ein Kollektiv gemeinsam Druck aus, nicht aber ein einzelner Mitgliedstaat allein.

3.3 Erste Domestizierung durch das Bundesverfassungsgericht

Mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (EstabG) schuf die Bundesregierung den binnenstaatlichen rechtlichen Rahmen für die Gründung der EFSF. Das EstabG ermächtigte das Bundesfinanzministerium unter anderem Gewährleistungen in Höhe von 147,6 Mrd. € zu übernehmen, sodass die Zahlungsfähigkeit von Euromitgliedstaaten zum Zwecke der Stabilisierung des gesamten Euroraumes sichergestellt werden könne. Gegen diese und andere gesetzliche Regelungen und Entscheidungen legten vier Professoren sowie der Bundestagsabgeordnete Gauweiler Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein. Zum einen monierte der Abgeordnete Gauweiler die Unterlassungen der EU-Kommission und Bundesregierung, zunächst die Überschuldung und dann die Spekulationen gegen die betroffenen Eurostaaten nicht verhindert zu haben; zum anderen wandten die Beschwerdeführer sich gegen eine Gewährleistung ohne vorherige Zustimmung des Bundestages sowie gegen die Gesamthöhe der Gewährleistung, welche die Haushaltsautonomie des Parlaments und damit das Wahlrecht nach Art. 38, Abs. 1 GG untergraben würden (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 07.09.2011).

In seiner Entscheidung verwarf das Karlsruher Gericht zwar die Unterlassungsmonita sowie die Sorgen über eine wachsende Inflationsgefahr. Das Gericht ließ den Einspruch aufgrund der Verletzung des Wahlrechts aber zu, um ihn sodann zu verwerfen. Zur Begründung erklärte das Gericht, dass der Bundestag über Gewährleistungen, aber keine direkten Kredite an Schuldnerstaaten befände und dass zudem aus Art. 38 keine explizite Obergrenze zur Verschuldung der Bundesrepublik abgeleitet werden könne. Zugleich kritisierten die Richter aber § 1, Abs. 4 EstabG, der bei ‚Gefahr im Verzuge‘ eine Gewährleistung ohne vorherigen Parlamentsbeschluss ermögliche. Das Gesetz sei dahingehend zu ändern, dass „bei jeder solidarischen Hilfsmaßnahme größeren Umfangs im internationalen und unionalen Bereich der Bundestag seine vorherige Zustimmung gebe und in der Abfolge ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln [bestehen bliebe, S. H.]“ (ebd. Rn. 128). Damit fasste das Gericht nicht nur die Stabilitätsorientierung von Art. 88, Abs. 1 und Art. 109, Abs. 3 (GG) enger, sondern verbot de facto auch bestimmte Rettungsmechanismen, wie bspw. die gängigsten Formen von ‚Euro-Bonds‘, so dass die Bundesregierung normativ und prozedural stark beschränkt wurde (Mayer/Heidfeld 2012).

3.4 Deutsch-französische Initiativen

Am Tag der Verabschiedung des EstabG (21. Mai 2010) präsentierte Finanzminister Schäuble seinen Amtskollegen aus den Eurostaaten einen Neun-Punkte-Plan zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), welcher die Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung der EU-Mitgliedstaaten befördern sollte. Trotz offener internationaler Kritik – der Spiegel berichtete über eine befürchtete ‚Germanisierung mithilfe des Stabilitätspaktes‘ – konnte die Bundesregierung auf dem EU-Gipfel am 17. Juni 2010 eine grundsätzliche Einigung über eine Verschärfung der Haushaltskonsolidierung und der Sanktionsmechanismen erwirken. Diese zielte zum einen auf die Etablierung des ‚Euro-Plus-Paktes‘, der die wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung innerhalb der EU stärken sollte. Damit war aus Sicht Berlins keine europäische Wirtschaftsregierung mit eigenen Institutionen, sondern eine intergouvernementale Steuerung auf der Grundlage der deutschen Stabilitätskultur gemeint (Merkel 2010e; Howarth/Rommerskirchen 2013). Zum anderen flossen die Beschlüsse des Juni-Gipfels in das sog. ‚Six-Pack‘ der

EU-Kommission ein, deren sechs Verordnungen bzw. Richtlinien Ende 2011 in Kraft traten.¹⁷

In dieser zweiten Phase koordinierte die Bundesregierung ihre Initiativen zunehmend mit der französischen Regierung in einer Vielzahl bi- und plurilateraler Foren: Zum einen schuf die deutsch-französische Absprache von Deauville (Oktober 2010) die Grundlage für die Revision von Art. 136 (AEUV), die von der Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen als zwingend erforderlich erachtet wurde, um die EFSF in einen dauerhaften und deutlich erweiterten ‚Europäischen Stabilitätsmechanismus‘ (ESM) umwandeln zu können; zum anderen konnte die Bundesregierung auf französische Hilfe in der Frage von Eurobonds zählen, die u. a. von dem luxemburgischen Vorsitzenden der Eurogruppe, Juncker, dringend empfohlen wurden. Berlin lehnte Eurobonds nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen strikt ab, da sie den Leitgedanken der Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung nach einer begrenzten und nach Art und Inhalt überschaubaren Gewährleistung diametral entgegenstanden (Kaiser 2011).

Die deutsch-französische Koordination wurde im Sommer 2011 nochmals intensiviert, als die Kreditwürdigkeit Portugals, Spaniens, Italiens und (erneut) Griechenlands in den Mittelunkt der Krisenpolitik rückten (Schild 2013). So wurde nach bilateralen Vorgesprächen auf dem EU-Gipfel am 21. Juli 2011 eine Erweiterung der EFSF beschlossen, die durch eine aufgestockte Übersicherung der ursprünglichen 440 Mrd. € herbeigeführt wurde.¹⁸ Gemeinsam erarbeiteten Paris und Berlin einen Kompromiss für das zweite Griechenlandhilfspaket, das nun aus dem EFSF ge-

17 Im Einzelnen sehen die Maßnahmen vor, dass a) Staaten mit einem Staatsdefizit über 60 % in ökonomisch prosperierenden Zeiten pro Jahr mindestens ein Zwanzigstel der über der Defizitgrenze liegenden Verpflichtungen abbauen müssen, b) mit Sanktionen durch Geldbußen bzw. (un)verzinslichen Einlagen zu rechnen haben, c) eine sanktionsbewehrte unabhängige europäische Überwachung nationaler Statistiken aufgebaut wird, d) Kommissionsempfehlungen im Zuge der Überwachung nationaler Haushalte nur noch schwer durch den Rat abgewendet werden können und e) auch andere makroökonomische Ungleichgewichte in das Kommissionsberichtsverfahren aufgenommen werden. Zudem wird ein ‚Europäisches Semester‘ eingeführt.

18 Um tatsächlich 440 Mrd. € an Krediten vergeben zu können, mussten 780 Mrd. an Garantien der Eurozonenstaaten eingestellt werden, was eine Übersicherung von 65 % darstellt.

speist werden und eine Beteiligung privater Gläubiger durch einen Schuldenschnitt beinhalten sollte. Zu diesem Zweck stellte die Bundeskanzlerin einen Betrag von 30 Mrd. € in Aussicht, der den betroffenen Banken den Umtausch von 200 Mrd. € ausstehenden Anleihen in 100 Mrd. € langfristige Anleihen erleichtern sollte.¹⁹

Auf dem Höhepunkt der zweiten Griechenlandkrise traten Kanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy – nun oft als ‚Merkozy‘ tituliert – dem Plan des griechischen Ministerpräsidenten Papandreou gemeinsam entgegen, der über die Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des zweiten Hilfspakets in einem Referendum abstimmen lassen wollte (Illing 2013a: 102). Auf diesem Wege machte die neue Doppelspitze der Eurozone deutlich, dass sie im Notfall auch gewillt sein würde, die Eurogruppe in ihrer Mitgliederstruktur zu verändern, sollte eine der Mitgliedsregierungen ihre eigene Repräsentationsfunktion aufgeben und einzelne Eurorettungsmaßnahmen direkt durch die Wahlbevölkerung abstimmen lassen.

3.5 Zweite Domestizierung durch das Bundesverfassungsgericht

Zur innerstaatlichen Umsetzung der Aufstockung des EFSF bedurfte es mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilitätsmechanismus (StabMechG) einer neuen vom Bundestag zu ratifizierenden gesetzlichen Grundlage. Gleichzeitig sollte das Gesetz der Karlsruher Forderung nach einem vorherigen ‚konstitutiven‘ Parlamentsbeschluss bei erheblichen haushaltswirksamen Gewährleistungsentscheidungen auf internationaler und unionaler Ebene nachkommen. Neben einer Erhöhung der Gewährleistungssumme auf 253 Mrd. € (211 Mrd. € plus eine 20 %-Überzeichnung) sah das StabMechG eine zeitliche Begrenzung bis zum 30. Juni 2013 vor.

In seiner einstweiligen Anordnung vom 27. Oktober 2011 über die Beschwerden von zwei Bundestagsabgeordneten gegen das Gesetz monierte das Bundesverfassungsgericht, dass das in Art. 3, Abs. 3 vorgesehene neunköpfige Gremium zur Kontrolle von EFSF-Bewilligungsverfahren, das nur bei besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit wirken sollte,

19 Neben deutschen Kreditinstituten betraf dies vor allem französische Banken mit hoher Exponierung in Griechenland.

bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht tätig werden dürfe. Vergleichbar den Rügen gegen ein verkleinertes Gremium bei der Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr machte das Gericht erneut deutlich, dass das gewichtige Haushaltsrecht des Plenums nicht auf weniger repräsentative und weniger transparente Entscheidungsgremien verlagert werden dürfe, da dies das Wahlrecht in Verbindung mit der Gleichheit des Abgeordnetenstatus unbotmäßig einschränken würde (BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27.10.2011).

Tabelle 3: Führungsrollenverhalten der Bundesrepublik, Phase 2:
Ausweitung der Krise

	Unilateral	Bi-/Plurilateral
Initiator	Initiative für Europäisierung der deutschen Schuldenbremse Veto gegen Eurobonds	Frühjahr 2011: dt.-frz. Initiative: Etablierung des Euro-Plus-Paktes Etablierung des ESM Herbst 2011: Initiative für Fiskalpakt
Repräsentation		Klare Konditionierung nach griechischer Referendumsankündigung Kompromiss über Einbindung des Privatsektors
Makler		Herbst 2011: Koalitionsbildung für Fiskalpakt gegen Widerstand Großbritanniens Tschechiens

Fasst man die Ergebnisse der zweiten Phase aus rollentheoretischer Sicht zusammen, so fällt zuerst auf, dass die deutsche Führungsrolle deutlich kollektiver wurde. Zum einen lässt sich dies auf das deutlich gewachsene Ausmaß der Krise zurückführen, welches nun alle wichtigen südlichen Eurozonenstaaten und Irland erfasste. Dies bedrohte unter anderem durch die starke Exponierung der deutschen und französischen Banken auch die Stabilität der Finanzmärkte und Realökonomien in diesen beiden Kernstaaten (Lindner 2013). Im Windschatten rasch aufwachsender Stützungsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank machten sich die deut-

sche und französische Regierung nun daran, die Strukturreformen der Finanz- und Realwirtschaften in der gesamten Eurozone nachhaltig und verbindlich zu ändern. Dies beinhaltete auch eine deutliche Integrationsvertiefung, unter anderem durch den Fiskalpakt, sodass Mitgliedstaaten mit weniger Integrationsbereitschaft (das Vereinigte Königreich und Tschechien) exkludiert wurden (vgl. den Beitrag von W. Paterson sowie von V. Benes und V. Handl in diesem Band). Zum anderen wird in dieser Phase besonders stark die ‚domestizierende Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Eurokrise‘ (Harnisch 2009) deutlich, denn das Gericht nimmt mehrfach und in zunehmend kleinteilig steuernder Art und Weise Einfluss auf die deutsche Krisenpolitik.

3.6 Die dritte Phase ab Herbst 2011: kollektive Führung und supranationale Steuerung

In der dritten Phase setzte die Bundesregierung die intergouvernementale Zusammenarbeit mit Frankreich zunächst unvermindert fort. Sie wurde jedoch durch eine aktive Duldungspolitik der Bundesregierung gegenüber der immer substantieller in den Finanzmarkt eingreifenden Europäischen Zentralbank ergänzt, die sich u. a. in einer gegenläufigen Einschätzung der EZB-Politik vor dem Bundesverfassungsgericht durch die Bundesregierung und die Bundesbank niederschlug (Steen 2013).

Ausgangspunkt der deutschen Politik in dieser Phase waren zwei Erfahrungen der Bundesregierung mit internationalen Finanzmärkten: Zunächst scheiterte der Versuch von Bundesfinanzminister Schäuble angesichts der wachsenden Refinanzierungsbedürfnisse weiterer südlicher Eurozonestaaten, die EFSF mit Hilfe einer Hebelung auf eine Gesamtsumme von 1000 Mrd. € aufzuwerten. Eine geplante Vervierfachung des Ursprungsvolumens von 250 Mrd. €, das durch eine verminderte Gewährleistung von (nur) bis zu 25 % der ausgegebenen Staatsanleihen erreicht werden sollte, konnte nicht realisiert werden. Sodann konnte die Bundesrepublik selbst Ende November 2011 deutsche ‚Bunds‘ (zehnjährige deutsche

Staatsanleihen) für nur knapp 4 Mrd. € absetzen, obwohl ein Volumen von 6 Mrd. geplant war.²⁰

Neben den Finanzmärkten und Griechenland, das nur unter größten Anstrengungen und Beteiligung privater Anleger/Banken die Bedingungen für das zwingend benötigte Hilfspakt im März 2012 erfüllte, prägten nun die südlichen Eurostaaten Spanien, Portugal, Italien und insbesondere Zypern die deutsche und europäische Krisenpolitik. Der Schwerpunkt lag auf der Verstärkung der fiskalpolitischen Krisenmechanismen auf intergouvernementaler Ebene und des geldpolitischen Krisenmanagements der EZB in der zweiten Griechenlandkrise (Winter 2011/2012) und Zypernkrise (März 2013).

Auf deutsche Initiative hin vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU und Eurozone auf ihren Gipfeltreffen im Dezember 2011 und Januar 2012 zunächst den sogenannten Fiskalpakt, der strikte Regeln für die nationalen Haushaltspolitiken mit Sanktionsbewehrung vorsieht. Zwar scheiterte eine entsprechende EU-Vertragsrevision am britischen Veto, doch erklärten sich die zeichnenden Staaten bereit, die umfassenden Regeln, beispielsweise das deutsche Modell der Schuldenbremse, in nationales Recht aufzunehmen. Zusätzlich konnte Kanzlerin Merkel im Zuge der Verhandlungen zur Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durchsetzen, dass nur Unterzeichnerstaaten des Fiskalpaktes finanzielle Unterstützung aus dem ESM erhalten würden. Deutsche Gewährleistungszusagen wurden so an die strikten deutschen finanz- und haushaltspolitischen Vorstellungen gebunden.

In der raschen Etablierung eines ständigen Rettungsmechanismus samt fiskalpolitischer Regeln sah die Bundesregierung die Chance, eine weitergehende Ansteckung der größeren Wirtschaften in Südeuropa zu verhindern. Die Kanzlerin drängte deshalb auf eine Zeichnung des ESM-Vertrages im März 2012, damit dieser am 1. Juli 2012 in Kraft treten könne. In der Frage des Volumens schloss sich die Bundesregierung nach anfänglichem Widerstand einer Mittlerposition an, die einen Umfang von

20 Ganz offensichtlich begannen die internationalen Kapitalmärkte die sehr niedrig verzinsten deutschen Anleihen gegenüber den deutlich höher verzinsten Anleihen der südlichen Eurozonenstaaten als schlechtere Kapitalanlage zu bewerten, weil die südlichen Anleihen durch die umfassenden Stützungsmaßnahmen (unter deutscher Beteiligung) nun eine sichere Geldanlage versprachen (vgl. Spiegel 2011).

700 Mrd. € empfahl, wobei 80 Mrd. aus eingezahltem Kapital und 620 Mrd. aus Gewährleistungen bestanden (der deutsche Anteil betrug 22 Mrd. in Einlagen und 168 Mrd. abrufbares Kapital).

Betrachtet man die Regimestruktur des ESM unter der Fragestellung, ob die Bundesrepublik es vermochte, ihre eigenen fiskal- und finanzpolitischen Vorstellungen aufzuoktroieren, so lässt sich Folgendes festhalten. Zum einen zeigt das Ausscheren Großbritanniens und Tschechiens aus dem Fiskalpakt, dass durchaus gangbare Alternativen zur Verfügung standen. Potentiell gefährdete Staaten hätten dann allenfalls durch das Zusammenspiel von deutschen Politikpräferenzen und dem Druck internationaler Finanzmärkte genötigt worden sein können, den Fiskalpakt als Bedingung für mögliche Kredite aus dem ESM zu akzeptieren. Doch lässt sich einwenden, dass sowohl Italien (welches Sonderkonditionen bei der strikten Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekam) als auch Spanien (welches Sonderkonditionen für seine angeschlagenen Banken erhielt) Ausnahmen verhandelten, die nicht zu einer anschließenden Sanktionierung durch die Märkte führten.

Zum anderen zeigt die Analyse der Entscheidungsfindung im ESM-Gouverneursrat aber auch, dass nur Deutschland und Frankreich mit ihrer jeweiligen Sperrminorität von über 20 % des eingezahlten Kapitals wichtige Beschlüsse gegen ihren Willen verhindern können, während Italien und Spanien dies nicht mehr vermögen.²¹ Da die ESM-Regularien vorsehen, dass der Fonds auch Staatsanleihen direkt am Primär- und Sekundärmarkt ankaufen kann, ist diese Entscheidungsregel potentiell von erheblicher haushaltspolitischer und damit verfassungsrechtlicher Bedeutung.

Zwei Regelungen des ESM verdeutlichen zugleich, dass die Bundesregierung ihre Repräsentationsfunktion für die deutschen Steuerzahler gegenüber dem privaten Gläubigersektor sichtbar werden lassen wollte: Zum einen insistierte die Bundesregierung darauf, dass der ESM Regelungen zur regelmäßigen Beteiligung von privaten Schuldnern beinhaltet; zum anderen wehrte sie sich standhaft gegen die Forderung, dass private Bankinstitute direkten Zugriff auf den ESM erhalten sollten (so dass die Haftung auf alle ESM-Mitglieder gleichermaßen übergegangen wäre) und ge-

21 So entfallen auf die Bundesrepublik 27,1464 %, auf Frankreich 20,3859 % der Stimmanteile, während Italien und Spanien 17,9137 % beziehungsweise 11,9037 % halten (vgl. Europäischer Rat 2011: Anhang I).

gen die Forderung, dem ESM eine Banklizenz für den direkten Zugang zu den Kreditfazilitäten der EZB zu eröffnen (Illing 2013a: 138).

In die gleiche Richtung zielte Berlins zögerliche Haltung in der Frage der raschen Etablierung einer europaweiten Bankenaufsicht durch die EZB. Während die französische Regierung auf eine schnelle Etablierung drängte, um ESM-Mittel zur Bankenrettung verwenden zu können, plädierte die Bundesregierung gegen eine ‚Europäisierung der Bankenrettung‘ und für den Verbleib der entsprechenden finanziellen Verantwortlichkeiten auf nationaler Ebene. Erst nach der ESM-Einführung Mitte Oktober 2012 lenkte die Bundesregierung in dieser Frage ein (Illing 2013b: 103).

In der innenpolitischen Debatte stieß die Bundesregierung mit dieser Politik auf erheblichen, aber letztlich nicht unüberwindlichen Widerstand der Oppositionsfractionen. Während die Links-Fraktion die ‚Austeritätspolitik‘ der Bundesregierung als ‚Wiederkehr der verfehlten Hartz-IV-Politik‘ brandmarkte und deshalb jegliche vertragliche Ratifikation mit dem Hinweis ablehnte, dass damit die Kosten von Habgier und Fehlverhalten privater Bank- und Finanzmanager ‚sozialisiert‘ würden, kritisierten SPD und Grüne, dass die rigide Sparpolitik in den südlichen Eurozonenstaaten keine nachhaltige Wachstumspolitik erlaube, welche die Gesellschaften ertüchtige, ihre Schulden zurückzuzahlen (Kietz 2013: 39-42). Gleichwohl konnte die Bundesregierung jeweils Zwei-Drittel-Mehrheiten für die binnenstaatlichen gesetzlichen Regelungen des Fiskalpaktes und des ESM erlangen (vgl. den Beitrag von S. Schieder in diesem Band).

Gegenüber der außerparlamentarischen Opposition, wie sie vor allem durch fiskalkonservative Professoren und schließlich auch die Euro-skeptische Partei ‚Alternative für Deutschland‘ repräsentiert wurde, konnte die Bundesregierung ins Feld führen, dass die Bundesrepublik kaum direkte Belastungen aus den Eurorettungsprogrammen zu tragen habe, handele es sich doch um Gewährleistungen und Kreditzusagen, deren Auszahlungs- und Rückzahlungschancen jeweils im Einzelfall bewertet werden müssten (für eine Auflistung: Illing 2013a: 139-141).

Mit Blick auf die massive innerdeutsche Kritik an der Politik der EZB – insbesondere die Diskussion um versteckte Risiken in den sog. TARGET-II-Salden des EZB-Systems – lässt sich festhalten, dass die Bundesregierung eine aktive Duldungspolitik gegenüber der EZB einschlug. Zum einen beförderte die Bundesregierung den Amtswechsel von Jean-Claude Trichet zu Mario Draghi an der Spitze der EZB, wobei Letzterer bereits Ende 2011 zu einer umfassenden Stützungspolitik durch kurzfristige geldpolitische Maßnahmen und die Ankündigung von EZB-Anleiheankäufen

am Sekundärmarkt übergang. Diesbezügliche Kritik an der EZB war von Bundesbankpräsident Weidmann, aber nicht von der Bundesregierung geäußert worden (Illing 2013b: 104). Dies lässt sich unter anderem damit erklären, dass die Bundesrepublik de facto von der lockeren Geldpolitik der EZB insofern profitierte, als die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte der EZB und der rasche Aufwuchs der deutschen TARGET-II-Salden nicht nur die Bankensektoren und Realwirtschaften der südlichen Eurozonestaaten stabilisierten, sondern auch deren Importhunger für deutsche Waren zu stillen vermochten (Sachverständigenrat 2013: 115; Illing 2013a: 107).²²

Unerwartete Schützenhilfe erhielt die Bundesregierung für ihre Duldungspolitik zunächst aus Karlsruhe. In seinem abschließenden Urteil zur Einführung des neunköpfigen Gremiums zur parlamentarischen Sanktion von Finanzhilfen kam das Gericht zu der Auffassung, dass das Sondergremium dann zum Einsatz kommen könne, wenn die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestages für entsprechende Ankäufe des EFSF benötige, da diese Ankäufe unbedingte Geheimhaltung erforderten, um keine Spekulationen am Finanzmarkt auszulösen (BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012).²³

Schließlich zeigte die multiple Krise um die Verschuldung des zypriotischen Staates, der Privathaushalte und Unternehmen sowie des Bankensystems erneut die Verwobenheit der deutschen und europäischen Wirtschaft und die Verschränkung nationaler und internationaler Krisenpolitiken. Ein Großteil der Ursachen, des Verlaufs und der Konsequenzen der Krise geht auf das Verhalten der zyprischen Regierung und der wichtigsten Finanzakteure (Zentralbank; Bank Laiki; Bank of Cyprus) zurück. Den

22 Gleiches gilt grundsätzlich auch für die verdeckte Kreditvergabe der EZB im Rahmen des TARGET-II-Salden-Systems. So stellen Sinn und Wollmershausen (2011: 1) in ihrer kritischen Studie zutreffend fest: „Das zusätzliche Geld wurde von den GIPS-Staaten verwendet, um einen Netto-Zufluss von Gütern und Vermögensobjekten [...] zu bezahlen“. Dass die deutsche Exportwirtschaft hiervon überproportional profitierte und die Bundesrepublik zusätzlich durch niedrige eigene Zinsen ihre eigene Bonität ab 2012 massiv verbessern konnte, wird von Hans-Werner Sinn und anderen Kritikern nicht berücksichtigt.

23 Allerdings betont das Gericht in seiner Vorab-Entscheidung zum ESM und Fiskalpakt, dass es die Praxis der EZB-Anleiheankäufe im Hauptverfahren sehr wohl einer Prüfung am deutschen Verfassungsrecht zu unterziehen gedenke (vgl. 2 BvR 1390/12 Rn. 98).

unterschiedlichen Forderungen der Mitglieder der Troika – des IWF nach einem nachhaltigen Verschuldungsniveau; der EZB nach einer Entkopplung des zyprischen und griechischen Bankensystems und der EU-Kommission nach einer raschen Eindämmung möglicher Ansteckungseffekte – kommt aber auch ein erhebliches Gewicht bei der Eskalationsdynamik der Zypernkrise zu (Zenios 2013; Apostolides 2013).

Analysiert man die Haltung der Bundesregierung in der Zypernkrise aus rollentheoretischer Perspektive, so wird deutlich, dass die strikte Reziprozitätspolitik der Regierung Merkel zwar bereits in den jüngst etablierten Regeln des ESM angelegt war; vor dem Hintergrund des Bundestagswahlkampfes 2013 und der damit verbundenen scharfen öffentlichen Auseinandersetzung über die Stellung ausländischer, insbesondere russischer Anleger im Hochzins-Bankensektor Zyperns bezog Bundesfinanzminister Schäuble aber klarer als jemals zuvor Stellung in der Frage der Haftungsreihenfolge von privaten Anlegern und öffentlichen Gläubigern:

„Es ist wahr, wir haben in dem langen Ringen um diese Lösung zur Kenntnis nehmen müssen, dass andere befürchtet haben, dass von einem sogenannten Bail-in zunächst große Verunsicherungsgefahren für die Finanzmärkte ausgehen. Deswegen gab es außer vom Internationalen Währungsfonds und der deutschen Bundesregierung am Anfang nicht allzu viel Unterstützung für die Position, auf die man sich jetzt geeinigt hat. [...] So ist nun vereinbart, dass von den beiden großen Banken die eine abgewickelt und die andere unter Heranziehung von Eigentümern, Anleihegläubigern und Anlegern mit Großeinlagen rekapitalisiert wird. Die Einlagen unter 100.000 Euro bleiben geschützt. Das entspricht europäischem Recht“ (Schäuble 2013: 29156 A).

Gleichzeitig machte der Bundesfinanzminister deutlich, dass diese Haftungsreihenfolge auch die deutsche Position im Rahmen der Etablierung einer ‚Europäischen Bankenunion‘ anleiten würde.

„Ich will noch einmal unterstreichen und wiederholen – das gilt nämlich auch für den weiteren Weg in Richtung Bankenunion in der Europäischen Union –: Es muss im Falle von Schieflagen von Banken eine klare Haftungsreihenfolge geben, zuerst die Eigentümer, dann die nachrangigen Fremdkapitalgeber, dann die Einleger unter Wahrung der gesicherten Einlagen und erst dann der Staat, in dem die Bank beheimatet ist, und am Ende notfalls auch die Staatengemeinschaft. Das ist die Haftungsreihenfolge, und an der darf auch beim Aufbau einer Bankenunion nichts geändert werden“ (Schäuble 2013: 29156B).

Durch die Bereitstellung eines multilateralen Hilfspakets für den zyprischen Staat und das Bankensystem unter Beteiligung der nicht gesicherten Anlagen sowie durch die massiven Korrekturen und Reformmaßnahmen in der zyprischen Haushaltsführung, in der Finanzsektorstruktur und in der Bankenaufsicht versuchte die Bundesregierung im Verbund mit der inter-

nationalen Staatengemeinschaft, das Vertrauen in die mittel- und langfristige Kreditwürdigkeit Zyperns zurückzugewinnen, ohne dabei das Vertrauen der bundesdeutschen Wähler und internationalen Anleger in die Solidität der deutschen Finanzpolitik zu verlieren. Jenseits der offensichtlichen Schwächen und Fehleinschätzungen dieses ersten Zypernhilfspakets haben diese Maßnahmen bislang zu einer temporären Stabilisierung der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Zypern geführt (IMF 2013).

4. Fazit

Liberales und realistische Theoretiker haben die deutsche Führungspolitik in der Eurokrise als ‚Hegemonie‘ bezeichnet. Die theoretische Diskussion über die Charakteristika von ‚Hegemonie‘ und ‚Führung‘ zeigt, dass sie irren, wenn sie politische Führung auf materielle Fähigkeiten, politischen Zwang und den Willen einzelner Akteure reduzieren. Internationale Führung konzeptualisiert als Rolle trifft die Gemengelage aus erworbenen und zugeschriebenen Machtressourcen sehr viel besser. Führungsrollen, die in Zeiten großer Unsicherheit Zukünfte erwartbar machen, weil sie Politikpfade durch Reputations- und Ressourceneinsatz eröffnen, multiple Interessen in Koalitionen einbinden und damit Gruppenzugehörigkeiten definieren, sind für Geführte deutlich erträglicher als Hegemonien, weil sie im Gegensatz zu diesen temporär und funktional begrenzt sind.

Die Anerkennung von internationalen Führungsrollen als Rollen hat so dann substantielle Konsequenzen für die Praxis und Theoriebildung der Internationalen Beziehungen. Aus realistischer Perspektive bildet Dominanz und Unterwerfung den Ausgangspunkt für das Sicherheitsdilemma zwischen Staaten und Gesellschaften: Die Auflehnung der Unterworfenen gegenüber einer deutschen Hegemonie wäre demnach eine unabwendbare Folge. Nimmt man jedoch die Machtzuschreibung der Kapitalmärkte unter anderem durch die Ankäufe deutscher Staatsanleihen ernst und verliert man die zentrale Rolle der EZB-Interventionspolitik für die (zeitweilige) Stabilisierung der südlichen Eurozonenökonomien nicht aus dem Blick, ergibt sich ein differenzierteres, dynamischeres Bild kollektiver Führung unter deutscher Mitwirkung.

Tabelle 4: Dynamische Entwicklung der deutschen Führungsrolle in der Eurokrise

Zusammensetzung der Führungsrolle / Umfang der Gefolgschaft	Singulär	Kollektiv
Koalition		Phase 2 (intergouvernemental-exklusiv)
Inklusiv	Phase 1 (national-inklusiv)	Phase 3 (intergouvernemental-supranational-inklusiv)

Aus liberaler Sicht ist das Eigeninteresse gesellschaftlicher Kräfte Ausgangspunkt für die Etablierung hegemonialer Institutionen, die entweder primär dem Hegemon dienen oder die Quelle für die Bildung neuer Institutionen sind, die Kosten und Nutzen für den stärksten Akteur besser verteilen, z. B. im Rahmen eines ‚Nord-Euros‘.

Der empirische Befund zeigt jedoch, dass auch diese Interpretationen zu kurz greifen. In Phase 1 zielte die reaktive nationale deutsche Führungspolitik auf den Erhalt Griechenlands als Euro-Mitglied. Exklusionsdrohungen von deutschen Regierungsmitgliedern lassen sich direkt auf Stellungnahmen der griechischen Regierung zurückführen, die das ‚Chaospotential Griechenlands‘ in ihrem Plädoyer für weniger strikte Reformauflagen betonten. Zudem: Je größer der Kreis der potentiellen Hilfesempfänger wurde, desto multilateraler gestaltete sich die deutsche Führungspolitik. Die Phase 2 wird deshalb durch deutsch-französische Initiativen und Koalitionsbildung geprägt, die durch die Ausschlussdrohung gegenüber Griechenland (November 2011) und die deutliche Integrationsvertiefung im Zuge der Koppelung von EFSF/ESM und Fiskalpakt zu einer (freiwilligen) Exklusion Großbritanniens und Tschechiens führte.

Den Übergang zu Phase 3 markierte der gescheiterte Anleihenankauf der Bundesrepublik sowie die aktive Duldungspolitik der Bundesregierung gegenüber den umfassenden Stabilisierungsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank, die ab Winter 2011/2012 de facto die deutsche Austeritätspolitik durch ein von den Zielstaaten steuerbares Liquiditätsprogramm ergänzte. Dass die Gefolgschaftsstaaten dieses doppelte, aber widersprüchliche Politikprogramm akzeptierten, zeigten nicht nur die rasch wachsenden TARGET-II-Salden (zugunsten der deutschen Außenwirtschaft), sondern auch die wenigen Opt-Out-Regeln im Zuge der Ratifikation der diversen

Krisenmechanismen. Obwohl diese Staaten im Vergleich zur Bundesrepublik finanziell weniger von den Maßnahmen profitieren konnten – die Bundesrepublik strich bei der Refinanzierung ihrer öffentlichen Anleihen ab 2012 erhebliche relative Zugewinne ein – profitieren diese Staaten im Vergleich zur nächstbesseren Alternative – dem Austritt aus der Eurozone – ganz erheblich. Dies gilt auch deshalb, weil sie anteilig an den rasch anwachsenden Gewährleistungen Deutschlands im Rahmen der EFSF und des ESM und den damit verbundenen Vertrauenszuwächsen in die Bonität Deutschlands partizipieren. Dass demokratisch organisierte Gesellschaften nach Selbstbestimmung (Autonomie) streben und deshalb als Gefolgschaft und als Führende die bindenden Regeln zu ihren Gunsten beeinflussen möchten, ist selbstverständlich. Entscheidend für ihre Bereitschaft zur Führung oder Gefolgschaft ist, dass diese Rollen zeitlich und funktional begrenzt sind und deren Ausgestaltung durch alle Partner gleichermaßen bestimmt werden kann.

Literatur

- Apostolides, Alexander 2013: Beware of German Gifts Near Their Elections: How Cyprus Got Here and Why it is Currently More Out than in the Eurozone, in: *Capital Markets Law Journal* 8:3, 300-318.
- Assmussen, Jörg 2012: Stability Guardians and Crisis Managers – Central Banking in Times of Crisis and Beyond, Distinguished Lecture at the House of Finance, Goethe Universität, Frankfurt/Main, 11.09.12, <http://www.bis.org/review/r120912c.pdf>.
- Auernheimer, Gustav 2012: Zwei Wahlen im Zeichen der Krise. Hintergründe und Folgen, in: *Südosteuropa* 60:3, 303-320.
- Bass, Bernard. M. 1990: *Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Application*, New York: The Free Press.
- Beach, Derek / Mazzucelli, Colette. (Hrsg.) 2007: *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BBC 2013: BBC Poll: Germany Most Popular Country in the World, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22624104>.
- Bibow, Jörg 2012: The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma (Working Paper No. 721, Levy Economics Institute, Bard College), http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_721.pdf.
- Brozus, Lars 2013: Machtverschiebungen in der EU: wie Deutschland ein ‚guter Hegemon‘ bleibt, 31.10.13 <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/analysen/macht-verschiebungen-in-der-eu-wie-deutschland-ein-guter-hegemon-bleibt-008186>.
- Bunse, Simone 2009: *Small States and EU Governance: Leadership through the Council Presidency*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.

- Busse, Nikolas 2010: Unter Aufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. April 2010.
- Clark, Ian 2011: *Hegemony in International Society*, New York: Oxford UP.
- Cooper, Andrew F. / Higgott, Richard A. / Nossal, Kim R. 1991: Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict, in: *Politische Vierteljahresschrift* 106:3, 391-410.
- Crome, Erhard 2012: Deutschland in Europa: Eine Hegemoniedebatte, in: *Welttrends* 20, 59-68.
- Europäischer Rat 2010: EFSF Framework Agreement. Consolidated Version, http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf.
- Europäischer Rat 2011: Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland, <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>.
- European Central Bank / ECB 2010: The ECB's Monetary Policy Stance During the Financial Crisis, in: *ECB Monthly Bulletin* (Januar), 63-71, http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201001en_pp63-71en.pdf.
- Dullien, Sebastian / Guérot, Ulrike 2012: The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis, http://ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF.pdf.
- Featherstone, Kevin 2011: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, in: *Journal of Common Market Studies* 49:2, 193-217.
- Fiorina, Morris P. / Shepsle, Kenneth A. 1989: Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters and Entrepreneurs, in: Jones, Bryan D. (Hrsg.): *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 17-40.
- Flemes, Daniel (Hrsg.) 2010: *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Aldershot: Ashgate.
- Fliegau, Mark T. et al. 2008: Leader and Follower – Grundzüge eines interpersonalen Ansatzes politischer Führungsleistung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18:4, 399-421.
- Fuhrmanns, Vanessa / Moffett, Sebastian 2010: Exposure to Greece Weighs on French, German Banks, in: *Wall Street Journal Online* 17.02.2010, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703798904575069712153415820.html#>.
- Geppert, Dominik 2013: Halbe Hegemonie: Das deutsche Dilemma – Essay, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6-7, 11-18.
- Harnisch, Sebastian 2009: German Politics Lecture: The Politics of Domestication: A New Paradigm in German Foreign Policy, in: *German Politics* 18:4, 455-468.

- Harnisch, Sebastian 2011: Role Theory: Operationalization of Key Concepts, in: Harnisch, Sebastian / Frank, Cornelia / Maull, Hanns W. (Hrsg.): Role Theory in International Relations. Contemporary Approaches and Analyses. New York: Routledge, 7-15.
- Harnisch, Sebastian 2012: Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning, in: Foreign Policy Analysis 8:1, 47-71. Holsti, Kalevi J. 1970: National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly 14:3, 233-309.
- Howarth, David / Rommerskirchen, Charlotte 2013: A Panacea for All Times? The German Stability Culture as Strategic Political Resource, in: West European Politics 36:4, 750-770.
- Hübner, Kurt 2012: German Crisis Management and Leadership – From Ignorance to Procrastination to Action, in: Asia Europe Journal 9, 159-177.
- Hübner, Kurt 2013: Eurozone Crises: Leaders and Followers. Leopard Politics in Action, Paper for the 2013 International Conference of Europeanists, University of Amsterdam, 25.-27. Juni 2013.
- Illing, Falk 2013a: Deutschland in der Finanzkrise. Chronologie der deutschen Wirtschaftspolitik 2007-2012, Wiesbaden: Springer VS.
- Illing, Falk 2013b: Die Euro-Krise. Analyse der europäischen Strukturkrise, Wiesbaden: Springer VS.
- International Monetary Fund 2013: Cyprus. Second Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Request for Modification of Performance Criteria, December 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13374.pdf>.
- Ikenberry, G. John 1996: The Future of International Leadership, in: Political Science Quarterly 11:3, 385-401.
- Ikenberry, G. John 2011: Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order, Princeton: Princeton UP. James, Harold 2012: Making the European Monetary Union. The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank, Cambridge, MA: Harvard UP.
- Janning, Josef 2005: Leadership Coalitions and Change: The Role of States in the European Union, in: International Affairs 81:4, 821-833.
- Jones, Eric 2010: Merkel's Folly, in: Survival 52:3, 21-38.
- Jones, Eric 2011: Europe and the Global Economic Crisis, in: Tiersky, Ronald et al. (Hrsg.): Europe Today, 4. Aufl., Lanham: Rowman Littlefield, 327-350.
- Jürgens, Hanco 2013: Germany's Contested Hegemony, <http://www.clingendael.nl/publication/germanys-contested-hegemony>.
- Kaiser, Tobias 2011: Top Jurist hält Euro-Bonds für verfassungswidrig, in: Die Welt 01.12.2011, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13745194/Top-Jurist-haelt-Euro-Bonds-fuer-verfassungswidrig.html>.
- Kellermann, Barbara 2008: Followership. How Followers Are Creating Change and Changing Leaders, Boston.

- Kietz, Daniela 2013: Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kindleberger, Charles P. 1973: *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press.
- Kindleberger, Charles P. 1981: Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides, in: *International Studies Quarterly* 25, 242-254.
- Kirste, Knut / Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2, 283-312.
- Kornelius, Stefan 2012: Hegemon wider Willen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28. November 2010.
- Kundnani, Hans 2011: Germany as a Geo-economic Power, in: *The Washington Quarterly* 34:3, 31-45.
- Kundnani, Hans 2012: Was für ein Hegemon? Berlins Politik führt zu keinem deutschen, sondern einem chaotischen Europa, in: *Internationale Politik* 67:3, 21-25.
- Lake, David 1993: Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential, in: *International Studies Quarterly* 37:4, 459-489.
- Lake, David 2011: Authority, Status, and the End of the American Century, Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association Annual Conference „Global Governance: Political Authority in Transition“, Montreal, Canada, 16. März 2011.
- Lee, Lavina R. 2010: *US Hegemony and Legitimacy. Norms, Power and Followership in the Wars on Iraq*, New York: Routledge.
- Lindner, Fabian 2013: Banken treiben Eurokrise (IMK Report No. 82), http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_82_2013.pdf.
- Link, Werner 2012: Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung. Das europäische System und Deutschland, in: *Merkur* 762, 1025-1034.
- Malnes, Raino 1995: ‚Leader‘ and ‚Entrepreneur‘ in International Negotiations: A Conceptual Analysis, in: *European Journal of International Relations* 1:1, 87-112.
- Maull, Hanns W. 2008: Germany and the Art of Coalition-Building, in: *Journal of European Integration* 30:1, 131-152.
- Mayer, Franz C. / Heidfeld, Christian 2012: Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 422-428.
- McNamara, Kathleen 1998: *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, NY: Cornell UP.
- Merkel, Angela 2010a: Statements von Merkel und Sarkozy, Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Brüssel, 11.02.2010, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/02/2010-02-11-pk-europaeischer-rat.html>.
- Merkel, Angela 2010b: Langfristige Stabilität im Euro-Raum ist zentral. Interview mit Angela Merkel in der Passauer Neuen Presse, 26.03.2010, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2010/03/2010-03-26-bkin-passauer-neue-presse.html>.

- Merkel, Angela 2010c: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zu den Maßnahmen zum Erhalt der Stabilität der Währungsunion und zum bevorstehenden Sondergipfel der Euro-Länder am 7. Mai 2010 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 5. Mai 2010 in Berlin, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010/05/Anlagen/48-1-bk.pdf;jsessionid=D04B8FC25E5A26979837C0E06462ECED.s1t2?__blob=publicationFile&v=2.
- Merkel, Angela 2010d: Stellungnahme der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel in der BT-Debatte vom 17. März 2010, in: BT-PIPr. 17/30, 2011A-2019D.
- Merkel, Angela 2010e: Regierungserklärung zu den Euro-Stabilisierungsmaßnahmen, 19. Mai 2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010/05/55-1-bk-bt.html>.
- Moeller, Almut / Parkes, Roderick (Hrsg.) 2012: Germany as Viewed by Other EU Member States, Brussels, European Policy Centre, <http://ceps.eu/book/germany-viewed-other-eu-member-states>.
- Morisse-Schilbach, Melanie 2011: Ach Deutschland! Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 26-41.
- Newman, Abraham 2010: Flight from Risk. Unified Germany and the Role of Beliefs in the Response to the Financial Crisis, in: German Politics and Society 28:2, 151-164.
- Oppermann, Kai 2012: National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New ‚Normalcy‘, in: German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond, in: German Politics 21:4, 502-519.
- Rathbun, Brian 2007: Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory, in: International Studies Quarterly 51, 533-557.
- Sachverständigenrat 2013: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/2014, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13_Ges.pdf.
- Schäuble, Wolfgang 2010: Stellungnahme des Bundesfinanzministers Dr. Wolfgang Schäuble, in: BT PIPr. 17/041, 4001A-4003A.
- Schäuble, Wolfgang 2013: Regierungserklärung und Aussprache: BT-PIPr 17/234, 29154A-29192D.
- Schild, Joachim 2013: Leadership in Hard Times: Germany, France and the Management of the Eurozone Crisis, in: German Politics and Society 31:1, 24-47.
- Schirm, Stefan A. 2009: Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance, in: Power in the 21st Century. Global Power Shift 2012, 211-236.
- Schönberger, Christoph 2012: Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur 752, 1-8.
- Schönberger, Christoph 2013: Nochmals: Die deutsche Hegemonie, in: Merkur 764, 25-33.

Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft

- Schwarzer, Daniela 2010: Germany and the Euro: A Reluctant Leader, in: Dehousse, Renaud / Fabry, Elvire (Hrsg.): *Where Is Germany Heading?* Paris: Notre Europe, Juli 2010, 13-20.
- Schwarzer, Daniela / Lang, Kai-Olaf 2012: The Myth of German Hegemony, in: *Foreign Affairs Online*, 02.10.2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/138162/daniela-schwarzer-and-kai-olaf-lang/the-myth-of-german-hegemony>.
- Sinn, Hans-Werner / Wollmershäuser, Timo 2011: Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, Ifo Working Paper Nr. 105.
- Spiegel 2011: Schwache Nachfrage: Deutschland verpatzt Anleihenverkauf, in: *Spiegel Online* 12.11.2011, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/schwache-nachfrage-deutschland-verpatzt-anleihenverkauf-a-799497-druck.html>.
- Steen, Michael 2013: Bundesbank in Court Clash with ECB Over Bond-buying Plan, in: *Financial Times*, 13.06.2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1ecb4826-d25f-11e2-aac2-00144feab7de.html#axzz2sHEmsLIK>.
- Tallberg, Jonas 2007: Formal Leadership in Multilateral Negotiations: A Rationalist Institutional Theory, in: *The Hague Journal of Diplomacy* 1, 117-141.
- Thies, Cameron 2010: Role Theory and Foreign Policy, in: Denemark, Robert A. (Hrsg.): *The International Studies Encyclopedia*, Oxford: Blackwell, 6335-6356.
- Triepel, Heinrich 1938: *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart: Kohlhammer Verl.
- Vaïsse, Justin / Denisson, Susi 2013: *European Foreign Policy Score Card*, Brussels: European Council on Foreign Relations.
- Weistroffer, Christian 2010: *Monitoring Cross-Border Exposure*, DB Research 26. 11.2010, http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000266643.pdf.
- Young, Oran R. 1991: Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: *International Organization* 45:3, 281-308.
- Yukl, G. 1989: *Leadership in Organization*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Zahariadis, Nikolaos 2012: Complexity, Coupling and Policy Effectiveness: the European Response to the Greek Sovereign Debt Crisis, in: *Journal of Public Policy* 32:2, 99-116.
- Zenios, Stavridis 2013: *The Cyprus Debt: Perfect Crisis and a Way Forward* (Working paper #13/09), University of Pennsylvania: The Wharton School, <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/13/13-09.pdf>.