

Mario Telò

## Für eine verantwortliche deutsche Hegemonie in Europa

*Kann die gegenwärtige schwere Krise in Europa zu einer »nützlichen« Krise werden, die einer effizienteren und mit größerer Legitimität ausgestatteten EU den Weg ebnet? Ja, das ist durchaus möglich, meint unser Autor, allerdings nur unter einer Voraussetzung: Das demografisch und ökonomisch stärkste Land muss auch politisch das stärkste Land der Union werden.*



Mario Telò

(\* 1950) Vize-Präsident des Institut d'études européennes der Université libre de Bruxelles und Professor an der Universität LUISS in Rom.

mtelo@ulb.ac.be

**H**egemonie hat nichts zu tun mit dem von Ulrich Beck beschriebenen Konzept eines »Deutschen Empire«. Innerhalb eines multilateralen Systems, das grundsätzlich auf der Gültigkeit allgemeiner Verhaltensnormen und dem Prinzip der Gegenseitigkeit (»diffuse Reziprozität«; J. G. Ruggie) basiert und diese den starren bilateralen Hierarchien und »ad hoc-Regeln« entgegenstellt, kann ein solches »Empire« gar nicht existieren. Die EU ist ein auf vertieftem Multilateralismus gründendes System, denn sie verfügt neben ihren multilateralen (Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat) auch über supranationale Institutionen.

Die Verwendung des Begriffs der »Hegemonie« in den Medien ähnelt auf merkwürdige Weise dem Gebrauch durch Mao Tse-tung 1965, als er ihn auf die UdSSR bezog. Der Begriff war damals ein Synonym für militärische Vorherrschaft. Hegemonie aber steht weder für materielle und wirtschaftliche, noch für militärische Vorherrschaft. Zwei Denkschulen haben zur Ausarbeitung des Konzepts der Hegemonie beigetragen. Keine der beiden setzt den Begriff mit dem der Vorherrschaft gleich. Die erste ist die kanadische Schule für Internationale Beziehungen, die von den Ideen Antonio Gramscis beeinflusst wurde: Robert Cox und Stephen Gill vertreten die These, dass eine Hegemonialmacht imstande ist, die Bereiche der Ideen, der Kultur und der kollektiven Vorstellungen vom Leben zu dominieren und andere Länder und Menschen für ihre Auffassungen zu gewinnen. Die zweite Denkschule gründet auf dem liberalen Institutionalismus. Ihr wichtigster Vertreter ist Robert Keohane (neben Charles Kindleberger und seinen Studien über die britische Hegemonie). Sie vertritt die Ansicht, dass eine Hegemonialmacht Kollektivgüter (»common goods«) für die gesamte Völkergemeinschaft produzieren soll. Nach Keohanes Ansicht leben wir seit vielen Jahrzehnten in einem post-hegemonialen Kontext. Das ist jedoch kein Hindernis, um auf regionaler Ebene wohlwollende und konstruktive Hegemonie zu entwickeln. Genau hier liegt die Chance für die Schaffung einer verantwortlichen deutschen Hegemonie in Europa. Welche Kollektivgüter kann Deutschland für Europa bereitstellen?

Peer Steinbrück hat in diesem Zusammenhang die Perspektive eines »Marshall-Plans für den Süden Europas« aufgezeigt. Nicht nur in ökonomischer, sondern auch in politischer Hinsicht ist dies, ebenso wie der ursprüngliche Marshall-Plan nach dem Zweiten Weltkrieg, eine ausgezeichnete Idee. Unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt betrachtet ist es erwiesen, dass die Wiederankurbelung des Wachstums in den südlichen Ländern Europas die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in ganz Europa stärken würde (der europäische Markt ist das Ziel für mehr als 60 % der Exporte der bisherigen 27 EU-Mitgliedsstaaten). Man sollte also viel mehr wagen als das, was auf der Berliner Konferenz gegen Jugendarbeitslosigkeit im Juni beschlossen wurde. Parallel zu diesem Plan sollten die Institutionen in der Art so gestärkt werden, dass sie mit den Bretton-Woods-Institutionen vergleichbar wären. Eine Bank für Währungsreserven müsste als europäische Einrichtung letzter Instanz dienen, dazu sollte es eine Art europäischen IWF geben und eine Koordination der nationalen makroökonomischen Politiken. Das Endziel sollte die Errichtung einer politischen Union in noch nie dagewesener Form sein.

### Gefährliche Spaltung

Ist dieser Schritt nach vorn realistisch? Die äußeren Bedingungen werden zurzeit stärker als in der Vergangenheit von der von Frankreich und Italien begonnenen Debatte über die Zukunft der Europäischen Union bestimmt. Diese Diskussion muss auch dringend geführt werden, denn die bisherigen Versuche, den Euro zu retten, laufen aus unterschiedlichen Gründen Gefahr, den Stillstand und das Ende Europas und der EU herbeizuführen. Denn durch sie werden die Grundlagen der Legitimität, welche die Union in den Augen der Bürgerinnen und Bürger im Süden und Norden Europas (noch) genießt, zerstört. Im Süden breitet sich eine Europaskepsis aus, die sich gegen die »von Deutschland aufgezwungene Austeritätspolitik« und die »mangelnde Solidarität« dieses Landes richtet. Allerdings entsteht auch in den nordeuropäischen Ländern eine populistische Strömung, mit der ihre Unterstützer sich gegen jene wenden, von denen sie glauben, dass sie die Ursache für das »Übermaß an Solidarität und Großzügigkeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel« seien (u.a. die Alternative für Deutschland, die Wahren Finnen, die niederländische Rechte).

**»Die bisherigen Versuche, den Euro zu retten, laufen aus unterschiedlichen Gründen Gefahr, den Stillstand und das Ende der Europäischen Union herbeizuführen.«**

Rein statistisch betrachtet sind die Argumente beider Gruppen nicht ganz von der Hand zu weisen. Wichtiger als statistische Daten sind jedoch die beiderseitigen Wahrnehmungen, Verdächtigungen, Bilder und Diskurse. Es besteht die Gefahr, dass diese Folgen haben könnten, die jeder realistischen Betrachtung der Lage widersprechen. Es ist deshalb dringend erforderlich, auf diese gefährliche Spaltung zwischen dem Norden und dem Süden Europas und die katastrophalen Auswirkungen, die sie haben kann, zu reagieren.

Der französische Staatspräsident François Hollande hat am 16. Mai einen Vorschlag für die Schaffung einer Europäischen Politischen Union unterbrei-

tet, der innerhalb von zwei Jahren verwirklicht werden soll. Er basiert auf zwei Zielen: Förderung der Jugendbeschäftigung und die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung. Der Vorschlag fand in Deutschland, Belgien und Italien ein großes Echo. Im Einklang mit Italiens euro-föderalistischer Tradition reagierte Emma Bonino, die neue italienische Außenministerin, sehr positiv auf den Vorschlag. Sie ist die Repräsentantin einer der europafreundlichsten Regierungen in der Geschichte der Zweiten Republik (Regierung von Enrico Letta). Paradoxe Weise folgte die Regierungsbildung auf die europaskeptischsten Wahlen, die es jemals in Italien gegeben hat (Beppe Grillo und Silvio Berlusconi haben ihren Wahlkampf, jeweils im rechten und im linken Lager, gegen den Euro und gegen »die deutsche EU« ausgefochten). Im Gegensatz zur Politik der kleinen Schritte erneuerte Bonino traditionsgemäß den Vorschlag der Föderalisten: die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa, einer föderalen Union und eines europäischen Haushalts, der 5 % des BIP ausmacht! Da dieses Vorhaben jedoch mit dem Projekt, das Hollande vorschwebt, nicht deckungsgleich ist, gibt es die Möglichkeit einer neuen Diskussion, die durch die Beiträge Deutschlands, Belgiens und anderer Länder bereichert werden wird. So hat beispielsweise der belgische Premierminister, Elio Di Rupo, vorgeschlagen, den harten Kern der Euro-Gruppe politisch zu stärken und das Vereinigte Königreich auszuschließen.

Diese in Italien erfolgte Wiederbelebung der Initiative für einen europäischen Föderalismus hat im Europäischen Parlament in der Gruppe um Guy Verhofstadt, Daniel Cohn-Bendit und Sylvie Goulard ihren wichtigsten Verbündeten gefunden. Zudem stärkt das Engagement desjenigen Mitgliedsstaates, der die drittgrößte Volkswirtschaft Europas darstellt, natürlich die Wiederbelebung dieser Initiative im Europäischen Rat. Aber ist sie auch vertrauenswürdig? Wie kann sie glaubwürdig von einer Regierung verteidigt werden, die im Parlament auch von Silvio Berlusconi unterstützt wird? Die Forschung gibt dafür zwei Erklärungen. Einerseits ist das historische Gewicht zu berücksichtigen, das der während der gesamten ersten italienischen Republik gereifte Konsens in europapolitischen Fragen hatte. Dieser Konsens wurde durch das Treffen von Aldo Moro und Enrico Berlinguer sowie durch das proeuropäische Referendum von 1989 symbolisiert. Andererseits muss auf die »schlichte Notwendigkeit einer europafreundlichen Haltung« hingewiesen werden sowie auf die Tatsache, dass es gar keine nationalistische Alternative gibt (Großbritannien ist übrigens das einzige Land, das sich in der Illusion wiegt, sich im Alleingang dem Wettbewerb in der globalisierten Wirtschaft stellen zu können).

### **Konzept der »Koordination«**

Wie dem auch sei, die Kräfteverhältnisse im Europäischen Rat verschieben sich jedenfalls. Dadurch erhält die deutsche Initiative eine einmalige Chance: Deutschland und Italien, der Norden und der Süden, könnten Hollandes Projekt zusätzliche Kraft verleihen und es glaubwürdiger machen. Damit sind endlich Fortschritte auf dem Weg zur Integration möglich. Aber nach welchem Muster und mit welcher Legitimität?

Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments, hat gefordert, dass auf zwei Ebenen Fortschritte erzielt werden: bei der Effizienz und der Legitimität. In Wirklichkeit handelt es sich bei Letzterer um zwei Formen von Legitimität: Die eine ergibt sich aus dem Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger, die andere aus deren aktiver Mitwirkung am Geschehen. Die Europäische Union braucht aber ein innovatives Modell für ihre Institutionen. Die EU ist nicht eine unvollkommene Version der USA, sie ist auch kein Staat im Entstehen, sondern ein regionales Gebilde, das sich aus benachbarten Staaten und transnationalen Netzen zusammensetzt.

Zwei andere regionale Verbände von Nachbarländern haben von ihrer äußerst schweren Wirtschaftskrise der Jahre 1997 bis 1999 profitiert und sind auf dem Weg, zur ökonomischen und politischen Integration ein gutes Stück voranzukommen: der Gemeinsame Markt Südamerikas (Mercosur) und der Verband Südasiatischer Staaten (ASEAN). Im Jahr 2000 wurde zum Beispiel beim ASEAN-Plus-Drei-Treffen ein Regionalfonds ins Leben gerufen (mit China, Japan und Südkorea). Krisen sind also stets mit Chancen verbunden und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit darf nicht verteufelt, sondern muss reformiert werden.

Natürlich ist Europas Situation eine andere, denn die supranationalen Institutionen üben einen maßgeblichen Einfluss auf die Regierungszusammenarbeit aus. Es ist nicht auszuschließen, dass neue Formen des Regierens (»governance«), welche die Vorteile der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rat mit den Beiträgen der Kommission verknüpfen, Fortschritte möglich machen. Ziel ist es, jenseits von ideologischen Grabenkämpfen einen dritten Weg zu beschreiten. Dazu gehört zum Beispiel die »Unionsmethode«, die bereits im Rahmen des »Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik« zur Anwendung kommt. Diese neue Methode der wirtschaftspolitischen Steuerung sieht vor, dass die jährlichen Haushaltspläne der Mitgliedsstaaten zunächst der Kommission und dem Rat zur Erörterung vorgelegt werden, bevor sie anschließend den nationalen Parlamenten vorgestellt werden. Das Ziel ist es, die durch den Vertrag von Maastricht entstandene Asymmetrie zwischen der Währungsunion und der Wirtschaftsunion zu korrigieren. Ohne eine stärkere Konvergenz der nationalen Haushaltspolitiken und ohne eine multilaterale Überwachung sämtlicher wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die Auswirkungen auf andere Mitgliedsstaaten und den Binnenmarkt haben können, kann es nämlich keine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion geben. Dies ist ein Schritt in Richtung einer Wirtschaftsregierung. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte der Posten eines Hohen Vertreters der Wirtschaftsunion geschaffen werden. Dieser würde mit der Aufgabe betraut, den reibungslosen Verlauf dieses Prozesses langfristig zu gewährleisten und dessen Effizienz zu überwachen. Das Konzept der »Koordinierung« der nationalen Wirtschaftspolitiken unterscheidet sich hierbei nicht nur von der einfachen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, sondern auch von der traditionellen Gemeinschaftsmethode.

**»Ohne stärkere Konvergenz der nationalen Haushaltspolitiken und eine multilaterale Überwachung sämtlicher wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die Auswirkungen auf Mitgliedsstaaten und den Binnenmarkt haben können, kann es keine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion geben.«**

## Wählerschaft einbinden

All dies wird aber nur Erfolg haben, wenn es gelingt, die Wählerschaft der einzelnen Länder in diesen dynamischen und wegweisenden Prozess einzubinden. Daher muss dem reformbedürftigen europäischen System eine starke politische Dimension verliehen werden. Kurzum: Jetzt gilt es, die Europawahlen im Jahr 2014 zu »politisieren«. Auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon wird das Europäische Parlament befugt sein, den Präsidenten der Kommission zu wählen. Diese Möglichkeit gibt den europäischen Parteien, vor allem der Europäischen Volkspartei und der Fraktion der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament, die einzigartige Gelegenheit, spätestens im Anschluss an ihre Januar-Parteitage ihren jeweiligen Kandidaten für den Vorsitz der Kommission aufzustellen (zum Beispiel Martin Schulz gegen José Manuel Barroso?). Damit gäbe es zwei Kandidaten und zwei wirtschaftspolitische Programme für die neue, stärkere Regierung der Wirtschaft.

Es sollte ein Lagerwahlkampf geführt werden, der eine Mobilisierung zugunsten des bürgerlich-konservativen oder des linksgerichteten Lagers ermöglicht. Dabei gilt es, die Wählerschaft zu mobilisieren und somit die Wahlbeteiligung, die 2009 mit weniger als 50 % erschreckend niedrig gewesen war, zu erhöhen. Man sollte jedoch nicht glauben, dass Europa nach den Parlamentswahlen von einer einheitlichen Regierung, die entweder dem bürgerlich-konservativen oder dem linken Lager zuzuordnen wäre, geführt werden könnte. Man kann sich nämlich nicht ernsthaft einen Mechanismus für Europa vorstellen, der mit dem der Mitgliedsstaaten identisch wäre und in dem sich die parteipolitische Mehrheit des Parlaments in der parteipolitischen Zugehörigkeit der einheitlichen Regierung widerspiegelt. Die Zusammensetzung der Kommission wird sich daher aus einer transnationalen Koalition ergeben, die politische Unterschiede überbrückt. Nichtsdestoweniger kann der Wahlkampf des Jahres 2014 die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des neuen Kommissionspräsidenten deutlich machen, Bewegung in verkrustete Strukturen bringen und die Legitimation des Aufbaus einer politischen Union stärken.

Eine wohlwollende deutsche Hegemonie gründet somit auf zwei Säulen: auf einem »Marshall-Plan«, der insbesondere jungen Menschen ohne Arbeit helfen soll, und einer neuartigen politischen Union, mit der die traditionelle Kluft zwischen den Föderalisten einerseits und den Befürwortern eines europäischen Staatenbundes andererseits überwunden wird.

Muss sich die Welt davor fürchten? Höchstwahrscheinlich würde es sich um eine Macht handeln, die für Frieden und internationale Zusammenarbeit eintritt und somit jene Zivilmacht ist, von der Willy Brandt einmal sprach. Eine solche EU würde nicht nur Kompromisse zwischen dem Norden und dem Süden befördern, sondern wäre auch eine Art Testraum für die Erneuerung der Demokratie, der gemeinsamen Energie- und Umweltpolitik und der Weltordnungspolitik. ■

(Aus dem Französischen von Pascal Heinsohn)

**»Dem reformbedürftigen europäischen System muss eine starke politische Dimension verliehen werden.«**