

III. Grenzüberschreitungen

Deutschland und Europa: Aspekte einer schwieriger gewordenen Beziehung.

von Peter Graf Kielmansegg

Übt Deutschland hegemoniale Macht in Europa aus? Anders als von vielen erwartet, war es nicht die Wiedervereinigung, die das Thema „Deutsche Hegemonie“ wieder auf die europäische Tagesordnung gesetzt hat. Es war die Währungsunion, genauer: deren Scheitern. Der Hegemonievorwurf übersieht aber, dass Deutschland keineswegs allein das vom Scheitern ausgelöste Krisenmanagement bestimmt; die EZB zumal, aber auch der IWF spielen Schlüsselrollen. Deutschland ist ein Problem für die Europäische Gemeinschaft vor allem aufgrund seiner überlegenen wirtschaftlichen Stärke. Die Herausforderung, vor der die Gemeinschaft und Deutschland stehen, heißt: diese Stärke für das europäische Projekt zu nutzen, ohne dabei Länder, die eigene wirtschaftliche Stärke zu entwickeln nicht willens oder nicht in der Lage sind, einfach zu subventionieren.

Does Germany exercise hegemonic power in Europe? Contrary to many expectations, it was not reunification that put the problem of ‘German hegemony’ on the European agenda again. It was the currency union – or rather its failure. But those who accuse Germany of exercising hegemonic power overlook that more than just one actor play key-roles in the crisis management of the staggering currency union, the EZB for instance and also the IWF. Germany is a problem for the European community simply because of her superior economic strength. The challenge for the European Community and for Germany is to use this strength to promote the European project without simply subsidizing those countries that are unwilling or unable to develop an economic strength of their own.

1948, drei Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, veröffentlichte Ludwig Dehio, ganz unter dem Eindruck der deutschen Katastrophe, seinen großen Essay „Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte“. Er wurde zum Klassiker. „Gleichgewicht oder Hegemonie“, ohne Fragezeichen – in diese Formel fasste Dehio, was er als das Grundmuster der nicht endenden Machtkämpfe im europäischen Staatsystem der Neuzeit ansah: Immer wieder versucht eine der großen Mächte, zur Vor-

macht des Kontinents zu werden – erst Spanien im 16. Jahrhundert, dann Frankreich unter *Ludwig XIV.* und *Napoleon*, schließlich Deutschland in den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts. Immer wieder schließen sich die anderen gegen die Hegemonialmacht zusammen, um das Gleichgewicht der Mächte, gestützt vor allem von der Seemacht Großbritannien, zu verteidigen. Sie haben mit dieser Gegenwehr – das bestimmt den Gang der Geschichte des europäischen Staatsystems – letztlich immer Erfolg gehabt.

Dehio griff mit dieser Deutung einen Gedanken auf, der sich schon bei *Ranke* findet, überhaupt in der Geschichtsschreibung zum europäischen Staatsystem immer wieder auftaucht, um ihm seine gründlichste, konsequente Fassung zu geben. Aber *Dehio* hat nicht das letzte Wort in dieser Sache behalten und der Zweite Weltkrieg hat nicht den Schlusspunkt gesetzt. Vor vier Jahren legte der in Cambridge lehrende irische Historiker *Brendan Simms* eine „Europäische Staaten geschichte seit 1453“ vor, die das alte Thema neu durchbuchstabierte. Der Titel der deutschen Fassung, die 2014 erschien, lautete denn auch „Kampf um die Vorherrschaft“.

Simms hat zwei neue, für seine Deutung entscheidende Akzente gesetzt. Zum einen rückt er Deutschland in den Mittelpunkt – der Untertitel kündigt es an: „Eine deutsche Geschichte Europas 1453 bis heute“. Für *Simms* spielt sich der Kampf um die Hegemonie im neuzeitlichen Europa als ein Kampf in Deutschland, um Deutschland und gegen Deutschland ab. Dabei steht das „Gegen“ im Zentrum. *Simms* sieht in der politisch-militärischen Geschichte des Kontinents in den letzten fünf Jahrhunderten primär eine Abfolge von Versuchen der europäischen Mächte, das potenziell übermächtige Deutschland im Zaum zu halten.

Zum anderen verlängert *Simms* seine Deutung bis in die Gegenwart. Das Projekt der europäischen Integration, so wie es nach dem Zweiten Weltkrieg in Angriff genommen wurde, diente und dient aus dieser Sicht vor allem der Einbindung und Zähmung Deutschlands. Die gegenwärtige Krise des europäischen Projektes, so *Simms*, hat Deutschland nun aber doch entgegen aller Intentionen zu einer Art europäischer Hegemonialmacht gemacht. Lösbar ist das Hegemonialproblem für ihn nicht in der lockeren Staatenföderation, die die Europäische Union bis heute geblieben ist, sondern nur durch die Schaffung eines europäischen Bundesstaates, in dem Deutschland aufgeht. Der aber bilde sich nicht in kleinen, vorsichtigen Schritten heraus, vielmehr müsse die Union in einem revolutionären Akt zu einem Bundesstaat umgeformt werden, was nach aller geschichtlichen Erfahrung wohl nur unter dem Druck einer großen äußeren Gefahr möglich sein werde.

Mit *Simms'* Bild der europäischen Geschichte zwischen 1453 und 1945 müssen wir uns hier nicht eingehend beschäftigen. Dass der europäische Hegemonialkampf immer wieder jedenfalls auch auf mitteleuropäischem Boden ausgetragen wurde – im 30-jährigen Krieg, im Spanischen Erbfolgekrieg, in den napoleonischen Kriegen, in den Weltkriegen des vergangenen Jahrhunderts – liegt auf der Hand. Dass Europa dabei letztlich immer gegen das potenziell übermächtige Deutschland gekämpft habe, ist doch wohl eine ziemlich angestrengte Vereinheitlichung sehr unterschiedlicher historischer Konfliktkonstellationen. Was *Simms* hingegen zum Thema „Deutschland und das europäische Projekt“ zu sagen hat, kann zum Nachdenken über Fragen anregen, die die Krise des Projektes ohnehin aufgeworfen hat. War und ist der Hauptzweck des Integrationsprojektes die Zähmung Deutschlands? Wenn ja, warum ist Deutschland von Anfang an ein Vorkämpfer des Projektes gewesen und es bis heute geblieben? Ist Deutschland durch die Krise wirklich zur europäischen Hegemonialmacht geworden; ist Europa mit seiner Zähmungsabsicht also gescheitert? Und ist der europäische Bundesstaat die gebotene Antwort auf dieses Scheitern?

I.

Es ist richtig, das europäische Projekt ist in seinen von Frankreich initiierten Nachkriegsanfängen vor allem als Projekt der Einhegung und Einbindung Deutschlands konzipiert worden. Das gilt für den *Schuman-Plan*, aus dem dann die Montanunion wurde, wie es für den *Pleven-Plan* gilt, aus dem die – später an Frankreich gescheiterte – Europäische Verteidigungsgemeinschaft hervorging. Die deutsche Montanindustrie sollte dauerhaft unter internationaler Kontrolle gehalten werden. Und deutsche Streitkräfte, wenn man dem Drängen der Amerikaner denn schon nachgeben musste, sollten jedenfalls nicht nationaler deutscher Befehlsgewalt unterstehen. Aber schon im Ansatz war dieser Umgang mit dem deutschen Problem zukunftsweisend. Gerade in seinen Anfängen wird sichtbar, wie sehr das europäische Projekt eine Antithese zum Versailler Frieden von 1919 war. Kein Versuch, die besiegte Großmacht zu knebeln, zu demütigen, auszupressen, zu isolieren, sondern das Bemühen, sie in die internationale Gemeinschaft zurückzuholen, ihre Potenziale zwar unter Aufsicht zu halten, aber eben in der Weise, dass sie in ein Gemeinschaftsprojekt eingebracht wurde, welches auch dem Gegner von gestern Zukunftschancen eröffnete.

Und schon der nächste Schritt im Integrationsprozess, die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hatte ein anderes Vorzeichen. Die Gleichrangigkeit und Gleichberechtigung Deutschlands stand nicht länger infrage. Das

europäische Projekt begann sich, nur ein Jahrzehnt nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, aus seiner Fixierung auf das deutsche Problem zu lösen. Das wurde möglich, weil Deutschland –Westdeutschland, um es genau zu sagen – sich seiner Stärke ungeachtet konsequent in politischer Zurückhaltung übte, so rasch es auch zur ersten Wirtschaftsmacht Nachkriegseuropas aufstieg – anders formuliert: in europäischen Angelegenheiten demonstrativ europäisch zu sprechen und zu handeln bemüht war. Wenn es in den sechziger Jahren einen dominanten Akteur auf der europäischen Bühne gab, dann war es nicht Deutschland sondern der französische Staatspräsident *de Gaulle*. Dominant freilich konnte auch *de Gaulle* nur in einer Weise sein, die die besondere politische Ordnung der europäischen Gemeinschaft vorgab und bis heute vorgibt. Er konnte verhindern: den Beitritt Großbritanniens, eine weitere Amtszeit für den ehrgeizigen Kommissionspräsidenten *Walter Hallstein*, den weiteren Ausbau der supranationalen Autorität. Verhinderungsmacht aber ist in der europäischen Föderation, soweit das Einstimmigkeitsprinzip reicht und darüber hinaus, weit gestreut. Und eben deshalb lässt sich auf Verhinderungsmacht eine Hegemonialstellung nicht gründen.

Führung aber brauchte die europäische Föderation, wenn sie sich bewegen wollte. Woher sollten die kommen, nachdem *de Gaulle Hallstein* und mit ihm den Führungsanspruch der Kommission ausgebremst hatte, ohne seinen eigenen Führungsanspruch durchsetzen zu können? Die Antwort war einfach: Frankreich und Deutschland gemeinsam waren stark und in dieser Gemeinsamkeit unverdächtig genug, um zum Impulsgeber für die Fortentwicklung des europäischen Projektes werden zu können. Und sie wurden es, Deutschland, weil diese Gemeinsamkeit seinem neu gewonnenen politischen Selbstverständnis entsprach, und Frankreich, weil es allein keine Führungsrolle spielen konnte.

Die französisch-deutsche Führungszusammenarbeit hat sich in hohem Maße personenbezogen entwickelt. Man lässt sie im Allgemeinen mit der Freundschaft zwischen den beiden großen alten Männern *Adenauer* und *de Gaulle* beginnen. Aber das ist nur bedingt richtig. Ja – die beiden haben in den letzten Jahren von *Adenauers* Kanzlerschaft, die die ersten Jahre von *de Gaules* Präsidentschaft waren, zu einer Altersfreundschaft zusammengefunden. Aber diese Freundschaft hatte eigentlich kein europäisches Fundament, will sagen: *Adenauer* und *de Gaulle* hatten keine gemeinsame europapolitische Vision, kein gemeinsames europapolitisches Programm. *Adenauer* war, ohne in diesem Punkt dogmatisch zu sein, ganz sicher integrationsfreundlicher, integrationsbereiter als *de Gaulle*, der ein Europa durch institutionalisierte Kooperation verbundener, aber souveräner Nationalstaaten, genannt „Europa der Vaterländer“, im Sinn hatte.

Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963 war denn auch eher eine Art von „Ersatzprodukt“. Für *de Gaulle* sollte dieser französisch-deutsche Sonderbund an die Stelle des nicht durchsetzbaren (vor allem auch gegen die anderen Mitglieder der europäischen Gemeinschaft nicht durchsetzbaren) französisch geführten Europas der Vaterländer treten. Für *Adenauer* waren an erster Stelle wohl weltpolitische Sorgen bestimmt für den Entschluss, ganz auf Frankreich zu setzen. Das tiefe Misstrauen gegen die angelsächsischen Mächte teilten die beiden kontinentalen Staatsmänner.

Der deutsch-französische Vertrag blieb nicht folgenlos, aber auf den Fortgang des europäischen Projektes hat er kaum eingewirkt. Er hat es weder gefährdet noch gefördert. Erst in den deutsch-französischen Freundschaften der nächsten und übernächsten Politikergeneration bildete sich eine wirkungsvolle Praxis gemeinsamer deutsch-französischer Führung in Sachen Europa heraus. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre haben *Helmut Schmidt* und *Giscard d'Estaing* diese Rolle gespielt, in den achtziger und neunziger Jahren dann *Helmut Kohl* und *François Mitterrand*.

Heißt das, dass das europäische Integrationsprojekt das alte deutsche Problem in einem deutsch-französischen Kondominium im westlichen Europa aufgehoben hat? Gelegentlich mögen es die kleineren Mitglieder der Föderation so empfunden haben. Aber dieses Kondominium war doch in keiner Weise vergleichbar mit der Hegemonie eines übermächtigen Nationalstaates. Die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft sicherte allen Mitgliedern Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte. Sie bevorzugte in mancher Hinsicht sogar die kleineren; so etwa bei der Zusammensetzung der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes, nicht nur, was die vertraglich vorgegebene Verteilung der Ämter auf die Mitgliedstaaten, sondern auch was ihre Besetzung angeht. Deutschland hat nach dem ersten nie wieder einen Kommissionspräsidenten gestellt und Frankreich erst 1985 einen. Dort, wo supranationale Autoritäten zuständig sind, ist der Einfluss der Mitgliedstaaten, größer wie kleiner, ohnehin konstitutionell begrenzt. Auch schloss das deutsch-französische europapolitische Kondominium keineswegs aus, dass Bewegungsimpulse von anderer Seite ausgingen. So war etwa die *Genscher-Colombo*-Initiative, die in den frühen achtziger Jahren dem europäischen Projekt einen neuen Anstoß geben sollte, eine deutsch-italienische Angelegenheit.

Das europäische Projekt ist bei allen Schwierigkeiten im Einzelnen, allem Auf und Ab, allem Wechsel zwischen Phasen der Beschleunigung und Phasen der Verlangsamung des Integrationsprozesses, ein – nach historischen Maßstäben – unerhörter, ja einzigartiger Erfolg, eine Art Neugründung Europas, die insbeson-

dere eine höchst erfolgreiche Neubestimmung des Verhältnisses Europas zu Deutschland und Deutschlands zu Europa einschloss – so stand es, als sich 1989/90 die Welt veränderte. Das russische Imperium fiel auseinander; der Ost-Westkonflikt, die Weltkonfrontation zweier Mächte-und Wertesysteme, in der Westeuropa sich zusammengefunden hatte und ohne die es wohl nicht so rasch und so entschlossen den Integrationsweg beschritten hätte, kam jählings an sein Ende; die Teilung Deutschlands wurde rückgängig gemacht und die Teilung Europas auch. Was bedeutete das für das europäische Projekt, für die Einbindung Deutschlands in die europäische Föderation, die man ja gerade auch zu dem Zweck ersonnen hatte, Deutschland für den Rest Europas erträglich zu machen?

II.

Deutschland hatte sich die Idee, nach der seine Zukunft in seiner Europäisierung liege, in den ersten vier Jahrzehnten der Arbeit am europäischen Projekt mit erstaunlicher Konsequenz zu Eigen gemacht. Gewiss, Nachkriegsdeutschland hatte guten Grund, den europäischen Gedanken enthusiastisch aufzugreifen. Bot er doch die Chance, nach einem beispiellosen, selbstverschuldeten Absturz ohne lange Quarantäne wieder in die Völker- und Staatengemeinschaft aufgenommen zu werden. Auch bedeutete die Teilung Deutschlands, dass die Bundesrepublik sich nicht als Nationalstaat verstehen konnte, im europäischen Gedanken also eine Art von neuer Identität für sich fand. Dennoch bleibt die Unbedingtheit, mit der insbesondere die politische Klasse das europäische Projekt verinnerlichte und als eine deutsche Mission begriff, bemerkenswert. Bemerkenswert nicht zuletzt deshalb, weil sich im übrigen Europa sehr rasch zeigte, dass der Nationalstaat viel lebenskräftiger, viel tiefer im Selbstverständnis seiner Bürger verwurzelt war, als man das nach 1945 zunächst hatte glauben wollen.

In den fünfziger Jahren war auch im westlichen Deutschland noch über die Frage gestritten worden, ob der europäischen Integration oder der Wiedervereinigung Vorrang zukomme. In der Folgezeit aber hatte sich ein deutsches Sonderverhältnis zum europäischen Projekt herausgebildet. Immer mehr war „Europa“ zum Gegenstand eines Bekenntnisses geworden, das nur noch Gläubige und einige wenige Häretiker kannte. Die politischen Eliten bildeten, so kann man es schärfer formulieren, über Jahrzehnte ein europapolitisches Bekenntniskartell; der Wähler hatte nichts zu entscheiden und der politische Diskurs nichts streitig zu diskutieren. Freilich gab es in dieser Zeit auch wenig Stoff für den Wähler berührende europapolitische Kontroversen.

Aber konnte, wollte der wiedervereinigte Nationalstaat Deutschland auf diesem

Weg einfach weitergehen, als sei nichts geschehen? Und, auch das war zu fragen, konnte die europäische Gemeinschaft an ihrem Selbstverständnis und ihrem Programm einfach festhalten, obwohl plötzlich der bisher ausgeschlossene andere halbe Kontinent mit gänzlich anderen Ausgangsbedingungen vor der Tür stand?

Was Deutschland angeht, so erwies sich die weit verbreitete, in London wie in Paris und Rom anzutreffende Befürchtung, die Wiedervereinigung werde Deutschland auf eine für seine europäischen Partner unerträgliche Weise mächtiger machen, als unbegründet. Was das militärische Potenzial angeht, so gab der 2+4 Vertrag dem wiedervereinigten Deutschland eine ziemlich niedrige Höchstgrenze seiner Streitkräfte vor, was gar nicht nötig gewesen wäre – wie andere europäische Demokratien auch war Deutschland nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes viel mehr an einer möglichst hohen Friedensrendite interessiert als an militärischer Stärke. Im Ergebnis war das ganze Deutschland militärisch deutlich schwächer als es die Bundesrepublik gewesen war. Und auch das wirtschaftliche Potenzial Deutschlands erfuhr keinen bedeutenden Zuwachs. Die SED-Diktatur hatte ihr Land zu sehr heruntergewirtschaftet. Der Staat, aber auch die Sozialversicherungen mussten mit dem DDR-Erbe außerordentliche Lasten schultern, die auf lange Frist mehr Potenziale banden als freisetzen.

Geschwächt freilich hat die Wiedervereinigung Deutschlands Position in der Europäischen Union auch nicht. Die vielleicht wichtigste Veränderung hatte ihre Gründe in den geographischen Verschiebungen. Deutschland rückte durch die große Ost-Erweiterung des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts vom Rand ins Zentrum der europäischen Föderation. Es war unausweichlich, dass es für die neuen osteuropäischen Mitglieder zum wichtigsten Partner wurde. Das erhöhte Deutschlands Gewicht in der Union. Zudem war Deutschland mit der Vereinigung in die nationalstaatliche Normalität der europäischen Staatenwelt zurückgekehrt. Das musste nicht zu einem Bruch mit dem ganz und gar auf das europäische Projekt ausgerichteten Selbstverständnis des Landes führen. Und es hat auch nicht dazu geführt. Aber es hat dazu geführt, dass sich Deutschland seiner Eigenstaatlichkeit und seiner eigenen Interessen stärker bewusst wurde.

Am deutlichsten lässt sich der Wandel an der Rolle, die das Bundesverfassungsgericht in der Europapolitik von den neunziger Jahren an zu spielen begann, beobachten. Vom Maastrichter Vertrag an ist kein wesentlicher Integrations-schritt mehr getan worden, der nicht vom Verfassungsgericht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz geprüft worden wäre. Das war etwas Neues. Da gab es plötzlich auf der einen Seite Kläger, die den scheinbar unaufhaltsamen Fortgang der Integration infrage stellten. Und es gab auf der anderen Seite ein

Gericht, das höchste deutsche Gericht, das mit zunehmender Deutlichkeit aussprach, das Grundgesetz lasse das Aufgehen der Bundesrepublik in einem europäischen Bundesstaat nur auf dem Wege einer Umgründung des Gemeinwesens nach Art. 146 GG zu. Die Frage, wieviel Nationalstaat bleiben und wieviel Europa werden solle, war nun auch in Deutschland angekommen. Und mit ihr ein wachsendes Unbehagen daran, dass der Integrationsprozess ohne jedes unmittelbare Mitspracherecht der Bürger weiter und weiter forschreiten sollte.

Dass es das Verfassungsgericht war, welches die neuen Akzente im deutschen Verhältnis zur Europäischen Union setzte, war kein Zufall. Noch war der Elitenkonsens im politischen Raum in Sachen Europa so stark, dass dem, der Einspruch erheben wollte, kein anderer Weg offen stand als der nach Karlsruhe. Und dass kein anderes Argument gehört wurde, als das verfassungsrechtliche. Das trat sehr deutlich hervor, als in den neunziger Jahren Streit über die Währungsunion ausbrach. Politisch-fachlicher Einspruch gegen die Pläne zum raschen Aufbau einer Währungsunion, der zumal aus den Wirtschaftswissenschaften heraus vorgetragen wurde, wurde von der politischen Klasse noch einmal erfolgreich abgedrängt. Nur das Verfassungsgericht blieb als Kontrollinstanz. Erst die Krise der Währungsunion hat die Diskussionsräume geschaffen, in denen auch in Deutschland über das europäische Projekt politisch kontrovers debattiert werden konnte.

Man mag, was die skizzierte Entwicklung angeht, die Akzente im Einzelnen so oder anders setzen – es bleibt dabei: Es war nicht ein aus der Vereinigung resultierender Machtzuwachs, der dazu geführt hat, dass heute, ein Vierteljahrhundert später, Deutschland in der europäischen Föderation wieder als eine hegemoniale Macht wahrgenommen, beargwöhnt, kritisiert wird. Es war, das ist evident, die Währungsunion. Die Wiedervereinigung kommt nur indirekt ins Spiel, weil sie einen Platz in der Vorgeschichte der Währungsunion hat. Die Währungsunion, wir sehen das inzwischen mit großer Deutlichkeit, hat bewirkt, dass das Verhältnis Deutschland-Europa sich in einem elementaren Paradox verfangen hat. Sie hatte so, wie sie kam, vor allem von Frankreich gewollt und durchgesetzt, wieder einmal die Bestimmung, Deutschland – dieses Mal seine Währungsstärke – unter europäische Kontrolle zu bringen. Tatsächlich aber hat sie herbeigeführt, was sie verhindern sollte: das, was Deutschlands europäischen Partnern heute als neue deutsche Hegemonie erscheint. Natürlich waren auch andere Erfahrungen im Spiel. Oft wird auf die einseitige deutsche Entscheidung im Spätsommer 2015, die Grenzen bedingungslos zu öffnen, verwiesen. Und mehr noch als auf die Entscheidung selbst auf die Art ihrer Rechtfertigung. Besonders in Ostmitteleuropa wurde darin so etwas wie ein (versuchter) hegemonialer Oktroi in Sachen

Flüchtlingspolitik gesehen. Aber die Schlüsselbedeutung kommt doch der Währungsunion und ihrer Fehlentwicklung zu.

III.

Die Vorgeschichte der Währungsunion ist bereits recht gut erforscht. Das Projekt stand prominent auf der europäischen Agenda, längst bevor die Möglichkeit einer Wiedervereinigung am Horizont auftauchte. Frankreich zumal wurde die Stärke der D-Mark – *Jacques Attali* hat sie gelegentlich als die „deutsche Atombombe“ bezeichnet – und aus ihr resultierend die Dominanz der Bundesbank zunehmend unerträglich. Die Deutsche Mark durch eine europäische Währung zu ersetzen, über die eine europäische Notenbank wachte, erschien so als der nächste folgerichtige Schritt jener Europäisierung Deutschlands, die 1950 begonnen hatte. Der Vorbehalt, eine funktionsfähige Währungsunion setze die Vergemeinschaftung aller währungsrelevanten Politiken, auch eine tatsächliche Konvergenz der Leistungsfähigkeit der beteiligten nationalen Volkswirtschaften voraus, passte nicht in das französische Konzept. Man wollte keine Verzögerungen. Man ging davon aus, dass die Währungsunion eine Konvergenz der nationalen Politiken erzwingen werde; dass sie sich ihre eigenen Voraussetzungen also gewissermaßen selbst schaffen würde.

In Deutschland hingegen, wo man begreiflicherweise wenig Anlass sah, rasch von der D-Mark Abschied zu nehmen, hatte die Auffassung, die Währungsunion könne nur der Abschluss einer Konvergenzentwicklung sein, eine starke Anhängerschaft. Die Bundesbank sah es so, das Finanzministerium, mehrheitlich auch die Wissenschaft. Für den Bundeskanzler war diese Frage vermutlich nicht von vorrangiger Bedeutung. Gleichwohl war auch er zögerlich, sah auch er einen Zusammenhang zwischen Währungsunion und politischer Union, wenngleich immer undeutlich blieb, was politische Union in diesem Kontext eigentlich genau bedeuten sollte. Für *Kohl* stand der Begriff wohl für gesteigerte politische Handlungsfähigkeit Europas, ohne dass die institutionellen Implikationen klar durchdacht gewesen wären.

Trotz der deutschen Vorbehalte wurden im ersten Halbjahr 1989 – noch schien die Teilung Europas und Deutschlands aller Unruhe ungeachtet stabil zu sein – wichtige Schritte in Richtung Währungsunion getan. Der Europäische Rat beschloss im Juni einen mehrstufigen Prozess anzustoßen, setzte freilich noch keinen automatischen Ablauf in Gang. Dann aber beschleunigte sich die Entwicklung, angetrieben von den Ereignissen des *annus mirabilis* in Deutschland 1989/90, dramatisch. Für Frankreich, repräsentiert durch *Mitterrand*, war jetzt

klar, dass es für die Währungsunion keinen Aufschub mehr geben könne. Das französische Einverständnis mit der Wiedervereinigung setzte das deutsche Ja zur Währungsunion voraus. *Kohl* auf der anderen Seite entschied, dass die französische Bedingung erfüllt werden müsse; dass die verzögernden fachlichen Vorbehalte gegen die Währungsunion, wie immer begründet, der Wiedervereinigung nicht im Weg stehen dürften. Sonderlich schwer wird ihm das nicht gefallen sein – von der Notwendigkeit, gerade das wiedervereinigte Deutschland fester in die europäische Gemeinschaft zu integrieren, war er ja selbst überzeugt. So wurde die Währungsunion 1992 in Maastricht vertraglich festgeschrieben.

Freilich: Deutschland ließ sich für sein Entgegenkommen einen Preis zahlen, den Preis, ohne den in Deutschland die Zustimmung, die das Projekt brauchte, nicht zu haben gewesen wäre. Die Bestimmungen über die Währungsunion im Vertrag von Maastricht tragen weitgehend die deutsche Handschrift. Das gilt für die am Modell der Bundesbank orientierte Konstruktion der Europäischen Zentralbank mit ihrer Verpflichtung auf Preisstabilität, ihrer Unabhängigkeit von der Politik, dem Verbot der Staatsfinanzierung durch die EZB und für die Bestimmung, dass kein Staat für die Schulden eines anderen Staates hafte. Auch die Kriterien für die Aufnahme eines Staates in die Währungsunion spiegeln deutsche Forderungen wider. Und noch einmal wurden deutsche Bedingungen im Wachstums- und Stabilitätspakt von 1997 festgeschrieben, sanktionsbewehrte Bedingungen, die über den Zeitpunkt der Aufnahme hinaus die Mitglieder dauerhaft fiskalpolitisch binden sollten.

Geholfen hat das – aus deutscher Sicht – alles nicht. Am Anfang profitierten alle Beteiligten von den niedrigen Zinsen, ließen sich wohl auch von ihnen verführen, immer neue Schulden zu machen. Die Währungsunion schien ein Erfolg zu werden. Dann aber kam, ziemlich rasch, die Stunde der Wahrheit. Es zeigt sich, dass nicht alle Mitgliedsländer – von Griechenland bis Deutschland – mit dem gleichen Außenwert der gemeinsamen Währung leben konnten. Die deutsche Hoffnung, Länder mit unterschiedlichsten Wirtschaftskulturen durch ein paar fiskalpolitische Spielregeln auf ein deutsches Verständnis von Solidität festlegen zu können, nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis, ging ebenso wenig auf, wie sich die Erwartung der anderen Seite, eine gemeinsame Währung werde die nötigen Konvergenzen von selbst herbeiführen, erfüllte.

Die Krise – Einzelheiten brauchen hier nicht in Erinnerung gerufen zu werden – brach mit solcher Wucht herein, dass nur noch ein Notstandsregime Aussicht auf Rettung der Währungsunion zu eröffnen schien; ein Notstandsregime, dass der Devisen folgte „Not kennt kein (vertragliches) Gebot“. Und dieses Notstandsre-

gime zur Rettung der Währungsunion war es recht eigentlich, dass Deutschland für die Betroffenen nun in die Rolle einer Hegemonialmacht in der europäischen Union rückte. Das *quid pro quo* des Notstandsregimes – Kredite gegen Auflagen – war in der Tat eine deutsche Idee und Forderung. Und dass bei den Auflagen das Sparen im Vordergrund stand, wurde auch, nicht ganz falsch, vor allem Deutschland zugerechnet. Deutschland, so konnte es sich für an bedenkenloses Schulden-Machen gewöhnte Regierungen und Wählerschaften darstellen, hatte erst mit seinen Spielregeln für die Währungsunion den Versuch einer Germanisierung Europas gemacht und nahm nun mit seinem Notstandsregime den ärmeren Mitgliedern der Gemeinschaft die Luft zum Atmen. Was ist dran an dieser Wahrnehmung? Ist Deutschland – ungewollt – in der Krise tatsächlich zu einer Hegemonialmacht, wenn nicht in der Europäischen Union so doch in der Währungsunion geworden?

Deutschland hat, keine Frage, zweimal die Spielregeln diktiert, die Spielregeln für die Währungsunion und die Spielregeln für das Krisenmanagement. Aber tritt nicht gerade auch in diesem „Diktat“ schon Ohnmacht oder richtiger: die Bereitschaft sich zu fügen, zutage? Deutschland glaubte, sich auf die Währungsunion einlassen zu müssen trotz seiner Zweifel daran, dass die Voraussetzungen für ihr Gelingen gegeben seien. Und Deutschland ließ sich im Krisenmanagement – wiederum gegen eigene Zweifel – darauf ein, dass es zur Erhaltung der Währungsunion im gegebenen Bestand keine ernsthaft zu bedenkende Alternative gebe. Deutschland hat auch nicht verhindern können, dass die aus deutscher Sicht wichtigsten, dem Projekt Währungsunion mitgegebenen Spielregeln wenn nicht einfach ignoriert, so doch durch interessengeleitete Auslegung ausgehebelt wurden. Faktisch betreibt die EZB mit ihren Anleihe-Käufen Staatsfinanzierung, wie denn der deutsche Einfluss in der EZB, dem Schlüsselakteur der Währungsunion, überhaupt nur marginal ist. Und faktisch ist auch die Klausel, dass kein Staat für die Schulden eines anderen Staates hafte, dauerhaft außer Kraft gesetzt. Die Währungsunion verwandelt sich Schritt für Schritt in eine Haftungs- und Transfergemeinschaft, auf die sich Deutschland gerade nicht hatte einlassen wollen. Deutschland kann diesen Prozess verlangsamen. Und verlangsamt ihn auch, etwa durch seinen Widerstand gegen Projekte wie die sogenannten Eurobonds oder die Europäisierung der Arbeitslosenversicherung. Aber die Richtung der Entwicklung wird nicht von Deutschland bestimmt, sondern von denen, die Deutschlands Ressourcen europäisieren wollen. Die Beschreibung einer hegemonialen Position ist das nicht, eher die Beschreibung einer eigentümlichen Verknüpfung von Illusionen (der Glaube an Regeln etwa erwies sich als eine

solche) und struktureller Schwäche.

Auch die Bedingungen, unter denen Kredite im Notstandsregime gewährt werden, diktieren nicht einfach von Deutschland. Der IWF, der mit dem Muster „Kredite gegen Reformen“ weltweit agiert, sitzt ebenso am Tisch wie die Kommission. Und alle erfahren, wie ohnmächtig Kreditgeber sein können, wenn vorab entschieden ist, dass es eine Insolvenz des Schuldners nicht geben wird. Zudem: Zuerst und zuletzt muss es bei allem Krisenmanagement in der Währungsunion ja darum gehen, alle Mitglieder dauerhaft wettbewerbsfähig auf dem internationalen Markt zu machen. Dass Wandel solcher Art von außen, durch Auflagen Dritter, herbeigeführt werden kann, muss heute auch der bezweifeln, der es anfangs für möglich hielt. Eine Überraschung hätte das eigentlich nicht sein dürfen. Notwendig ist ja eine kulturelle Neuorientierung von beträchtlicher Tiefe. Die lässt sich nicht erzwingen. Einmal mehr erweist sich gerade auch der vermeintliche Hegemon als ziemlich ohnmächtig.

IV.

Zieht man die Summe aus allem, was bisher gesagt wurde, so wird man einerseits zugeben, dass die Außenwahrnehmung, Deutschland sei in der Währungsunion zu einer Hegemonialmacht aufgestiegen, ihre Gründe hat. Und andererseits wird man betonen, dass Deutschland allenfalls eine schwache Führungsmacht in der Eurozone ist; ihr Einfluss auf die Entwicklung der Währungsunion ist in wesentlichen Hinsichten sehr begrenzt. Die Führungsmacht muss hinnehmen, dass die Währungsunion etwas anderes wird, als sie gewollt hat.

Deutschlands Problem in seinem Verhältnis zu Europa ist seine überlegene Wirtschaftskraft. Wie sich diese Überlegenheit erklärt, ist hier nicht das Thema. Es geht um ihre Folgen. Immer schon empfanden Deutschlands europäische Partner die Stärke der deutschen Währung und die deutsche Exportstärke als bedrohlich. Aber letztlich blieb die deutsche Wirtschaftsmacht unanstoßig, solange Deutschland seine Rolle als größter Nettozahler willig spielte und immer wieder half, in kritischen Konstellationen Kompromisse zu wesentlichen Teilen zu finanzieren. Die Währungsunion war bestimmt, jedenfalls einen Teil der Problematik deutscher Wirtschaftsmacht, den Druck, der von der starken deutschen Währung ausging, aus der Welt zu schaffen. Aber es kam anders. Die Währung ist nicht mehr deutsch. Aber es ist eine Währung, mit der Deutschland sehr gut leben kann, andere Mitglieder der Währungsunion hingegen nicht. Sie können mit ihr wirtschaftlich weder leben noch sterben. In dieser kritischen Konstellation ist Deutschland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke einerseits ein Schlüsselak-

teur, dem alle Verantwortung für Wohl und Wehe, vor allem Wehe, der anderen zuzufallen scheint, während es andererseits mit all seiner Stärke die Konstruktionsfehler der Währungsunion doch nicht zu beheben vermag. Es ist, wie die Schwächeren unter den Mitgliedern, auch Gefangener der Krise.

Wie umgehen mit der Gegebenheit, dass Deutschland durch die Währungsunion und in der Währungsunion, die es so, wie sie kam, gar nicht gewollt, aber mitgetragen hat, für viele in Europa wieder einmal zum Ärgernis geworden ist? Die scheinbar einfachste Antwort lautet: zahlen! Man kann sie natürlich auch einladender formulieren, intellektuell anspruchsvoller. Man kann Deutschland empfehlen, seine europäische Mission darin zu sehen, dass es seine überlegene wirtschaftliche Kraft konsequent in den Dienst des europäischen Projektes stellt. Tatsächlich gibt es solche Empfehlungen nicht nur von materiell interessierter Seite. Einen anderen Ausweg aus der Misere der Währungsunion, heißt es, gebe es nicht als die deutsche Bereitschaft zu Transferzahlungen, Garantieversprechen und Haftungszusagen in einer ganz anderen Größenordnung als bisher. Deutschland müsse über seinen Schatten springen.

Aber liegt die Lösung der Probleme wirklich darin, dass der vermeintliche Hegemon zum allgemeinen Wohltäter wird? Ist der europäischen Sache damit gedient? Die Solidarität des Stärkeren mit dem Schwächeren hat ihre moralische und ihre politische Voraussetzung darin, dass sie von Ausbeutung des Stärkeren durch den Schwächeren unterscheidbar bleibt. In einer Gemeinschaft von Staaten wie der Währungsunion bedeutet das: Solidarität muss als ein Verhältnis reziproker Verpflichtungen verstanden werden. Konkret: Es kann in der Währungsunion keinen Anspruch darauf geben, dauerhaft subventioniert zu werden, um Mitglied des Clubs sein und bleiben zu können. Es gibt allenfalls einen Anspruch auf befristete Unterstützung auf dem Weg zum Ziel einer auf die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegründeten Mitgliedschaft. Wirtschaftlich wettbewerbsfähig können die schwächeren Staaten der Währungsunion letztlich nur durch eigene Anstrengung werden – das hat jede Art von Entwicklungshilfe, die europäische wie die außereuropäische, wieder und wieder gezeigt. Kein noch so großzügiger Wohltäter kann denen, die durch die Währungsunion überfordert sind, bescheren, was sie vor allem brauchen: eben Wettbewerbsfähigkeit. Wer die eigene Anstrengung verweigert und sie auf lange Frist durch Ansprüche an andere substituieren zu können meint, der mag von Solidarität reden, der Sache nach will er ausbeuten. Der Umschlag von Solidarität in Ausbeutung aber zerstört die Bedingungen zur Ermöglichung föderativer Gemeinsamkeit in einer Staatengemeinschaft auf beiden Seiten. Der – wie immer eingekleidete – Rat an

Deutschland „zu zahlen“ ist in seinem schlichten Kern kein Rat, der dem europäischen Projekt Zukunftsperspektiven eröffnet.

Brendan Simms' Empfehlung, von der eingangs die Rede war, die Europäische Union möge sich in einem Bundesstaat umgründen, ist es erst recht nicht. Man mag der Auffassung widersprechen, eine bundesstaatliche Verfassung tue dem Wesen Europas, für das Vielfalt konstitutiv ist, Gewalt an, obgleich es schwer ist, das mit guten Gründen zu tun. Der Tatsache, dass kein Mitgliedstaat, keiner, in einem europäischen Bundesstaat aufgehen möchte, kann man nicht widersprechen, man kann sie allenfalls ignorieren. Einen ernst zu nehmenden Beitrag zur Diskussion über die Zukunft des europäischen Projektes kann man dann aber nicht mehr leisten. Im Übrigen ist das Hegemonialproblem, das der europäische Bundesstaat aus der Welt schaffen soll, bei genauerem Hinsehen doch nur ein konstruiertes. Und eine Lösung der Art, dass nur Deutschland seine Eigenstaatlichkeit aufgibt, die anderen Mitgliedstaaten aber nicht, gibt es nicht. Zurück also zu den Realitäten.

Die Feststellung, dass mit der Kategorie Hegemonie das Verhältnis Deutschland-Europa in keiner Phase der Integrationsgeschichte angemessen zu erfassen ist, schafft die Tatsache nicht aus der Welt, dass Deutschland eine besondere Beziehung zum europäischen Projekt hat, eine besondere Verantwortung für das europäische Projekt und als stärkste Wirtschaftsmacht der Union auch besondere Möglichkeiten, auf den Gang der Dinge einzufeuern. Man wird nicht sagen können, dass Deutschland die Rolle, die in diesen Stichworten vorgezeichnet ist, im Krisenjahrzehnt rundum überzeugend gespielt habe. Gewiss, das Krisenmanagement haben Bundeskanzlerin und Finanzminister bewusst und entschlossen zu ihrer Sache gemacht. Aber mit Krisenmanagement allein ist dem europäischen Projekt nicht weiterzuhelfen. Wer die Krise ernst nimmt, kommt an der Frage nicht vorbei, ob das Projekt nicht neu gedacht werden müsse.

Konzeptionelle Arbeit ist nötig, die Mut und Phantasie erfordert. Von der Kommission, das ist inzwischen deutlich, ist nichts anderes zu erwarten, als dass sie den bisherigen Entwicklungsweg auf irgendeine Weise in die Zukunft fortzuschreiben sucht. Ihr institutionelles Eigeninteresse legt sie auf das „Immer enger“ fest, das die Leitformel dieses Entwicklungsweges war. Das europäische Projekt neu zu denken, ist offenbar nur außerhalb der geschlossenen Welt des der bisherigen Projektgeschichte eng verbundenen professionellen Europäertums möglich. Die Mitgliedstaaten haben da mehr Spielraum. Strahlkraft können freilich nur Ideen entwickeln, in denen das europäische Projekt europäisch neu gedacht wird, nicht einfach nur aus einer bestimmten mitgliedstaatlichen Interessenlage heraus.

In dieser Hinsicht hat sich das deutsche Krisenmanagement nicht eben ausgezeichnet. Ob sich mit dem neuen Partner *Macron* eine neue Chance für eine deutsch-französische konzeptionelle Führerschaft bietet, muss sich zeigen.

Ein radikaler konzeptioneller Neuansatz wäre es, das europäische Projekt nicht mehr im Singular zu denken, als das eine große Vorhaben eines unwiderruflich fortschreitenden Aufbaus einer die Mitgliedstaaten mediatisierenden europäischen Staatlichkeit, das gewissermaßen sich selbst zum Zweck hat, sondern im Plural, als ein immer wieder fortzuschreibendes Ensemble von konkreten Aufgaben, die als gemeinsame, als europäische erkannt und anerkannt werden. Und die gemeinsam in Angriff zu nehmen Gemeinsamkeit, europäische Gemeinsamkeit stiftet. Bezogen auf ein solches Ensemble klar definierter europäischer Projekte würde auch die Erwartung, die Starken müssten sich Europa etwas kosten lassen, eine andere Plausibilität gewinnen.

Für Deutschland hieße das: Das Land wäre mit seiner Wirtschaftsstärke in der Tat in besonderer Weise gefordert. Politisch verantwortbar wird ein gesteigertes finanzielles Engagement freilich erst dadurch, dass der sinnvolle Einsatz der Mittel einigermaßen verlässlich gewährleistet ist. Europäische Programme haben, was diesen Punkt angeht, ein Glaubwürdigkeitsproblem. Milliarden und Abermilliarden sind in bestimmten Regionen vergeudet worden, ohne dass diese Regionen den Zielen, denen die Investitionen dienen sollten, auch nur einen Schritt näher gekommen wären. Das ist kein Ruhmesblatt für die europäischen Einrichtungen.

Europäische Investitionsprogramme zu fordern, ohne sich dieser Frage zu stellen, ist billig aber nicht redlich. Dass Deutschland im Lauf der Jahrzehnte zögerlicher geworden ist, wenn es darum ging, kostenträchtige europäische Programme zu beschließen und zu finanzieren, hat nicht nur, aber sicher auch mit den Schwächen dieser Programme zu tun. Die vielen Versuche, die Krise der Währungsunion zu nutzen, um europäische Haftungs- und Risikogemeinschaften aller Art zu schaffen, gehören fast ausnahmslos hierher. Zu ihnen hat Deutschland bekanntlich – in der Regel aus guten Gründen – nein gesagt, ohne damit freilich, davon war die Rede, mehr als Verzögerung zu bewirken. Als europäischer Akteur könnte Deutschland an Glaubwürdigkeit entscheidend zurückgewinnen, wenn es dem Nein ein Ja zur Seite stellte; wenn es ausspräche, für welche europäischen Projekte es Lasten zu schultern bereit ist.