

Maurizio Bach

Unity lost? Die gegenwärtige Krise der europäischen Institutionen*

Man fühlt sich zurückversetzt in die frühen Siebzigerjahre: Wer weiland seinen Marx gekannt und die verschlungenen Deduktionen der Kritik der politischen Ökonomie absorbiert hatte, konnte sich in dem Glauben wiegen, über ein geschliffenes Erklärungsinstrument zu verfügen, mit dem sich so gut wie sämtliche Probleme dieser Welt schlüssig und ohne Rest sezieren und erklären ließen. Wolfgang Streeck leitet die Banken-, Fiskal- und Euro-Krise, aber auch die Krise des Wohlfahrtsstaates und der Demokratie – Stichwort »Post-Demokratie« – aus dem »Grundwiderspruch« des Kapitalismus, aus dem Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit ab. Unterstellt wird dabei ein geheimer Masterplan des internationalen Groß- und Finanzkapitals, dessen Ausmaße sich freilich nur demjenigen voll erschließen, der das verschüttete Diagnosepotenzial der marxistischen Krisentheoretiker der Siebzigerjahre zu nutzen weiß. Dann zeige sich nämlich, so Streeck, dass der Kapitalismus vitaler, aggressiver und vor allem siegesgewisser sei denn je. Dies sei in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass das Kapital sich – im Stil einer »kapitalistischen Landnahme« (238) – in den vergangenen Jahrzehnten jener zuvor verschont gebliebenen gesellschaftlichen Institution bemächtigt habe, die nicht nur über die weit- aus meisten Reichtumsquellen, sondern auch über potenziell grenzenlose Ausplünderungsinstrumente verfügt: des Staates. Seit gut vierzig Jahren sei das Kapital nun am Werke, seine uneingeschränkte Hegemonialstellung gegenüber der organisierten »lebendigen Arbeit«, den Gewerkschaften und der politischen Linken wiederherzustellen und dauerhaft zu befestigen. Die »neoliberale Revolution« mache sich dabei die Marktlogik und die Ideologie der »Marktgerechtigkeit« zunutze, um auf eine Zerstörung der Demokratien hinzuwirken und die im Namen sozialer Gerechtigkeit intervenierenden Staaten in die Schranken zu weisen. Dabei befindet sich das Kapital auf einem unaufhaltsamen Siegesmarsch. Seine wichtigsten Hebel seien einerseits die internationalen Finanzmärkte, andererseits die in die unauflösliche Abhängigkeit der Märkte geratenen und dadurch zu »Schuldenstaaten« degenerierten »Steuerstaaten«. Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Europäische Union?

* Anmerkung der Redaktion: Die Zitatangaben in runden Klammern beziehen sich hier wie in den folgenden Forumsbeiträgen auf:

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012*. Berlin: Suhrkamp.

Die Europäische Union – nur ein Transmissionsriemen der Kapitalinteressen?

Auf unserem Kontinent spiele bei diesem Prozess die Europäische Union als die wichtigste Allianzpartnerin des Kapitals eine entscheidende Rolle. Der europäische Binnenmarkt und die einheitliche Währung wirkten wie ein Transmissionsriemen bei der Umsetzung des neoliberalen Programms und einer Verwirklichung der Dominanz des Marktes in allen Lebensbereichen: von der Rekommodifizierung der Sozialpolitik bis zum Strukturwandel der europäischen Universitätslandschaft im Zuge des »Bologna-Prozesses«. Die Europäische Union liefere unwiederbringlich die nationalen Demokratien an die supranationalen Technokraten, die Europäische Zentralbank und die Kommission aus. Namentlich die in der Finanz- und Fiskalkrise seit 2008 lancierte »Rettungs-« und Austeritätspolitik gegenüber den zu Schuldern und Sündern gestempelten mediterranen Empfängerländern von »Hilfsmaßnahmen« lasse nach Streecks Ansicht keinerlei Zweifel mehr darüber zu, dass die Europäische Union letztlich das Geschäft der Anleger und Banken betreibe: Sie versorge die Regierungen von insolvenzbedrohten Mitgliedsstaaten mit Hilfskrediten, garantiere damit deren Zahlungsfähigkeit, bürde aber die damit verbundenen immensen ökonomischen und sozialen Kosten – Zinslast, Steuern, (Jugend-)Arbeitslosigkeit, Sozialabbau, Rationalisierung etc. – pauschal den Bürgern und Steuerzahlern der Empfängerländer auf.

Nicht die Europäische Union befindet sich demnach in einer Krise. Das internationale Kapital verursacht die gesellschaftlichen Krisen, indem es die Bedingungen des ökonomischen Wachstums diktiert, um seine Überlebensfähigkeit zu sichern. Die epochale Krise der europäischen Demokratien, Wohlfahrtsstaaten und Gesellschaften interpretiert Streeck als das Resultat einer »konzertierten Aktion« im Interesse der universellen Expansion von Märkten und Marktverhältnissen beim »Übergang von einer keynesianischen zu einer hayekanischen politischen Ökonomie« (157). Dagegen sei jeder gesellschaftliche Protest, jedenfalls in den üblichen Protestformen der Linken und der sozialen Bewegungen, letztlich zu Erfolgslosigkeit verurteilt. Der Widerstand der Gesellschaft gegen den Markt entstehe spontan und unkoordiniert in Form von Haushaltsdefiziten, Staatsverschuldung und Kredit- und Preisblasen (239).

Was an dieser Gegenwartsdiagnose überrascht, ist zweierlei: zum einen die Unbekümmertheit, mit der der Autor unterstellt, aktuelle gesamtgesellschaftliche Krisendynamiken ließen sich von einem zum »Generalnenner kausaler Erklärung« (M. Weber) erhobenen zentralen Bewegungsgesetz des Kapitals ableiten. Doch statt die veraltete Begrifflichkeit auf die neuen Konstellationen einzustellen, fällt Streeck hinter das heutige Theorie- und Erkenntnisniveau der Soziologie zurück. Zum anderen verwundert, wie sehr Streeck einerseits die gesellschaftliche Differenzierung und andererseits die Rolle und relative Eigenständigkeit von politischen Institutionen unterschätzt. Zum Kanon der heutigen Soziologie gehört es, von einer unumkehrbaren Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft in Teilsysteme und von sich zunehmend verschärfenden Inkompatibilitäten, Spannungen und Konflikten zwischen diesen auszugehen. Außerdem hat sich die moderne Soziologie längst von der Vorstellung verabschiedet, einzelne Teilsysteme oder

Wertsphären, etwa die Wirtschaft, der Staat oder das Recht, verfügten über eine privilegierte Stellung in der Gesellschaft, die es ihnen ermöglichte, gesamtgesellschaftliche Prozesse zu steuern und so die Gesellschaft zu einer Einheit nach ihrem eigenen Bilde zu integrieren. Spätestens seit Max Weber wissen wir, dass vom Gegenteil auszugehen ist: Mit zunehmender gesellschaftlicher Differenzierung entwickeln sich die Teilsysteme immer mehr nach Maßgabe systemeigener Rationalitätskriterien auseinander, zudem verselbständigen sich diese zunehmend. Anonyme Marktprozesse und gewinnorientierte materielle Wert- und Reichtumsproduktion sind zweifellos grundlegend für die moderne Ökonomie. Aber es erweist sich doch als ein anachronistischer wissenschaftlicher Standpunkt, davon auszugehen, die Marktlogik und Kapitalinteressen erfassen und durchdrängen sämtliche gesellschaftlichen Bereiche.

Dazu gehört, dass auch die politischen Institutionen in modernen Gesellschaften ein beträchtliches Maß an Autonomie für sich beanspruchen können. Politik findet heute stets im Rahmen komplexer Institutionenordnungen statt. Dabei müssen die Akteure zu meist spezifische Ordnungsideen, formale Regelwerke und Verfahrensnormen sowie Pfadabhängigkeiten berücksichtigen, die zudem eine Eigengesetzlichkeit entwickeln, vielfach sogar »perverse Effekte« hervorbringen. Das gesteht Streeck aber nur den ökonomischen Institutionen zu. Für ihn gilt ein absolutes Primat der Ökonomie, dementsprechend kann auch die Europäische Union nur abgeleitete Funktionen als Instrument und Vehikel des Kapitals und seines strategischen Gesellschaftsentwurfs wahrnehmen. Es entspricht aber einer epistemologischen Blockierung, wenn die politischen Institutionen lediglich als Transmissionsriemen oder Agenten ökonomischer Interessenzusammenhänge betrachtet werden. Gerade für das europäische Integrationsprojekt lässt sich eine solch begrenzte Sichtweise nur um den Preis der Realitätsfremdheit durchhalten. Sie blockiert ein tieferes Verständnis der heutigen, wesentlich durch die Existenz der Europäischen Union geprägten gesellschaftlichen und politischen Realität in Europa, und sie führt zu Fehleinschätzungen, was ihre Zukunftsfähigkeit betrifft. Oder um es mit Max Weber auszudrücken: »Das Licht der großen Kulturprobleme ist weiter gezogen« und »es rüstet sich auch die Wissenschaft, ihren Standort und ihren Begriffsapparat zu wechseln« (Weber 1988b: 214).

Die Europäische Union – ein Institutionenexperiment

Seit seinen Anfängen trägt das europäische Einigungswerk den Charakter eines institutionenpolitischen Experiments, das auf eine bewusste und planvolle Um- und Neugestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen und des gesellschaftlichen und politischen Raumes in Europa abzielt. Die europäische Integration hängt wesentlich von Entscheidungen politischer Akteure und Organe ab. Sowohl das Organisationsprinzip der »Supranationalität« als auch die »funktionalistische« Integrationsmethode, mit denen nationale Souveränitätsprärogative auf die neugeschaffenen europäischen Instanzen und Organe – Kommission, Ministerrat, Europäischer Gerichtshof und Europaparlament – übertragen wurden, folgten einem historisch einzigartigen institutionellen Design. Im

Kern geht es dabei um die Verwirklichung einer europäischen Friedens- und Wohlstandssordnung mittels der Institutionalisierung einer kontinuierlichen Kooperation der souveränen Mitgliedstaaten, dies zunächst in ausgewählten, aber strategisch relevanten Politikbereichen. Das zielte auf einen Prozess der Anschlussintegration in weiteren Handlungsfeldern. Die ursprünglichen Motive sowohl der Architekten (Jean Monnet, Robert Schuman) als auch der sechs Gründungsstaaten, dieses Institutionengebilde ins Leben zu rufen und an seiner Weiterentwicklung mitzuwirken, lassen sich nur bedingt ökonomischen Interessenkonstellationen zurechnen. Sie entstammen vielmehr dem Horizont der politischen Ideen. Ideen kommt eine große Bedeutung bei der Bildung und Aufrechterhaltung von politischen Institutionen zu (Lepsius 2013). Max Weber verdanken wir die bahnbrechende, dem Marxschen Entwurf entgegengehaltene Erkenntnis, dass »Ideen [...] sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmen, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte« (Weber 1988b: 252).

Mit der Europaidee verbanden sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem Hoffnungen auf eine Einheit und Kohäsion des Kontinents im Interesse primär der Friedenssicherung und dann eines dauerhaft gesicherten Wohlstandes durch kontinuierliches Wirtschaftswachstum und einer allmählichen Angleichung der Lebensverhältnisse. Die Interessenverfolgung nicht nur der wirtschaftlichen Akteure, sondern auch der am Verband beteiligten Staaten wurde zudem seit der Gründung des Verbandes immer mehr durch die politische Leitidee der fortschreitenden Europäisierung der nationalen Gesellschaften, die spezifischen Konfliktaushandlungs- und Kompromissfindungsmechanismen auf europäischer Ebene sowie durch die Praktiken der supranationalen *Governance* bestimmt. Die damit erfolgte Institutionalisierung einer dauerhaften Kooperation der souveränen Mitgliedstaaten im Rahmen einer historisch neuartigen, durch Paktierungen begründeten genuin europäischen »Verfassungs«-Architektur, mit der sich ein einzigartiges Regime der Konfliktinstitutionalisierung im Rahmen eines transnationalen Verhandlungs- und Rechtssystems herausgebildet hat, erwies sich als modellhaft. Wie keine andere internationale Organisation strukturiert die Europäische Union seither die Spielräume für wirtschaftliches, politisches und gesellschaftliches Handeln. Dies geschieht durch ihre Rechtsetzung, ihre Verfahrensweisen und ihre Verhandlungs- und Kompromisspraktiken. Wenn Institutionen die Fähigkeit besitzen, eine »Vermittlung von Interessen und Ideen« (M. R. Lepsius) zu verwirklichen, dann leistet dies gerade die Europäische Union aufgrund ihrer herausgehobenen, supranationalen Machtstellung in besonderer Weise, bis vor kurzem sogar mit überragendem Erfolg.

Die Euro-Krise – Strukturkrise der europäischen Vergesellschaftung

Komplexe Institutionen wie das europäische Mehrebenensystem zeitigen jedoch auch nicht intendierte Nebenfolgen, die zu paradoxen Effekten führen können. Je ausgeprägter der institutionelle Differenzierungsgrad, je zahlreicher die beteiligten Akteure, je stärker das Institutionensystem durch interne Widersprüche und Ambivalenzen hinsichtlich

der Interessenorientierung bestimmt ist und je höher die Exithürden, je dichter die Interdependenz und je vielfältig Zielkonflikte der Akteure, desto anfälliger wird ein System für emergente Effekte und soziale Eigendynamiken (Boudon 1978; Mayntz/Nedelmann 1987). Unter solchen Bedingungen kann unerwartet ein blockiertes System entstehen, in dem die Akteure in dem Maße, wie sie unter Handlungsdruck geraten, ihre Handlungsfähigkeit einbüßen.

Die Entwicklung der Europäischen Union in der Finanz- und Fiskalkrise erscheint für eine solche institutionelle Deformation paradigmatisch zu sein. In der Krise hat sich das europäische Mehrebenensystem faktisch zu einem blockierten System entwickelt, das die Akteure in Dilemmata und Teufelskreise verstrickt, die rationale Lösungen zur Bewältigung der Krisen erschweren oder gar verhindern. So gesehen agiert die Europäische Union nicht, wie Wolfgang Streeck irrtümlich annimmt, als Vollstreckerin der »neoliberalen Revolution« des internationalen Kapitalismus; sie ist vielmehr selbst Teil des Krisengeschehens und zugleich einer der wichtigsten Krisenherde. Mit anderen Worten: Die Euro-Krise erweist sich als eine Strukturkrise der europäischen Vergesellschaftung (vgl. Illing 2013), ihrer spezifischen Form der Institutionalisierung von Interessen- und Zielkonflikten. Sie ist weder primär Ausdruck einer Krise des Kapitalismus noch aus dem »Grundwiderspruch« der kapitalistischen Gesellschaft ableitbar, wie Streeck unterstellt. Doch sieht man von der zu Fehlschlüssen verleitenden Kapitalismuskritik ab, lassen sich mit Streecks Analyse grundlegende Dilemmata und Fallstricke des europäischen Institutionenprojekts und insbesondere der Wirtschafts- und Währungsunion vergegenwärtigen.

Perverse Effekte der Europäischen Währungsunion

Streecks Analyse der dreifachen Krise in Europa – der Finanz-, Fiskal- und Wachstumskrise – stellt zu Recht die europäische Währung in den Mittelpunkt. Unbestreitbar zutreffend ist: »In Europa erhalten die Zusammenhänge und Wechselwirkungen der Krise [...] durch das Institutionensystem der Währungsunion eine besondere Gestalt und Dynamik« (32). Allerdings zieht Streeck daraus die falschen Schlüsse. Die zentralen Argumente lauten zusammengefasst: Die Währungsunion war ein politischer Fehler, vielleicht der folgenreichste des europäischen Einigungsprozesses. Streeck hält den Euro geradezu für ein »frivoles Experiment« (237ff.), weil mit ihm leichtfertig und mit ruinösen Konsequenzen der gesellschaftliche Zusammenhalt und Frieden in Europa aufs Spiel gesetzt wurden. Mit der Einführung des Euro sei ein Prozess der vermutlich irreversiblen Entparlamentarisierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingeleitet worden. Immer mehr wirtschaftspolitische Steuerungsmacht ging über auf von demokratischen Prozessen entkoppelte technokratische Agenturen mit einem hohen Grad an politischer Autonomie, wie der Europäischen Zentralbank und der Kommission. Dass damit eine zentrale Säule der Legitimationsbeschaffung moderner demokratischer Gesellschaften – die Sozial- und Beschäftigungspolitik – auf europäischer Ebene unterinstitutionalisiert blieb, ist allerdings eine weitere Konsequenz der Funktionsausweitung der Europäischen Union auf dem Feld

der monetären Wirtschaftspolitik. Mit der Währungsunion wurde ein Integrationsniveau erreicht, das einen analogen Prozess der Sozialintegration erfordert hätte, um zu verhindern, dass die monetaristischen Funktionskriterien der »Marktgerechtigkeit« gegen das Prinzip der »sozialen Gerechtigkeit« ausgespielt werden konnten. Es war bereits bei der Gründung der Währungsunion, mithin gut ein Jahrzehnt vor Ausbruch der Eurokrise, vorauszusehen, dass spätestens bei einer Rezession, also dann, wenn Wohlstandsverluste auf dem Spiel stehen, sich die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in der Europäischen Union neu und auf verschärfte Weise stellen würde (vgl. Weinert 2000).

Aber das kardinale Problem des europäischen Währungsverbandes ist – auch hierin ist Streeck uneingeschränkt zuzustimmen – der mit festen Wechselkursen verbundene Verzicht, vom Instrument der Abwertung Gebrauch zu machen, um Außenhandelsalden zu beeinflussen und um negative Effekte unterschiedlicher Produktivitätsfortschritte einzelner Länder abzufedern. Streecks wichtigste Erkenntnis lautet: Als Folge der Währungsunion verschärfte sich nicht nur die soziale Ungleichheit in den ärmeren Mitgliedstaaten; es kam auch zu einem Matthäus-Effekt der Ungleichheit im europäischen Sozialraum insgesamt. Entgegen dem Versprechen des Europäischen Binnenmarktes, unter gleichen Wettbewerbsbedingungen ein beständiges ökonomisches Wachstum für alle Mitgliedsländer zu erzielen, bewirkte gerade die Europäisierung der nationalen Währungen im Endeffekt das Gegenteil. Nach einem anfänglichen Wachstumsschub in den früheren Weichwährungsländern, der allerdings, wie man heute weiß, primär den niedrigen Durchschnittszinsen, von denen nunmehr auch die ärmeren Länder profitierten, zuzuschreiben war, verfestigte sich das historische Muster der sozio-ökonomischen *cleavages* im europäischen System der Arbeitsteilung: Die strukturell seit jeher privilegierten, wettbewerbs- und exportstarken Industriegesellschaften des Nordens stehen den wettbewerbschwachen Problemländern gegenüber. Das normative Prinzip der Wettbewerbsgleichheit, das dem Binnenmarktrecht zugrunde liegt, war somit immer schon eine Utopie. Auch diese Illusion ist mit der Euro-Krise endgültig geplatzt. Die starken Ökonomien des Nordens profitieren vom System unveränderlicher Wechselkurse. Sie konnten ihre beherrschende Marktstellung ausbauen, was in robusten Exportüberschüssen zum Ausdruck kam. Letztere flossen teilweise als Kredite in die südlichen Importländer zurück. Die schwachen Volkswirtschaften haben gleichsam ein doppeltes Nachsehen: Einerseits finanzieren sie über ihren Schuldendienst das nordeuropäische Bankensystem mit und tragen damit wesentlich zur Stabilität des Beschäftigungsmarktes sowie zur ökonomischen Prosperität der reichen Länder Nordeuropas bei. Andererseits verlieren sie selbst immer mehr an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt, geraten in die Staatsschuldenfalle und in eine zunehmend prekäre ökonomische sowie soziale Lage (vgl. Scharpf 2012).

Streeck zeigt klar, wie unter den Bedingungen eines einheitlichen Währungsregimes die peripheren Länder gezwungen werden, zu dem ihnen einzig verbliebenen Instrumentarium zu greifen, um auf den extremen Wettbewerbsdruck zu reagieren: die »innere Abwertung«. Mit anderen Worten, die Währungsunion verurteilte die Regierungen dieser Staaten dazu, Rationalisierungen zu fördern, einen systematischen Abbau von Sozialstandards, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Einführung niedrigerer Löhne, längerer Arbeitszeiten, eine höhere Erwerbsbeteiligung sowie eine konsequente Rekom-

modifizierung der Sozialpolitik zu betreiben. Der folgenreichste Fehler aber sei nach Streeck die durch die festen Wechselkurse erfolgte Praxis einer »Aufpfropfung eines einheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells« (238) auf die südlichen Mitgliedstaaten. Aus historischen und sozialstrukturellen Gründen konnten diese Länder schon vor der Verwirklichung des Binnenmarktes mit den viel wettbewerbsstärkeren Ökonomien des Zentrums nicht Schritt halten. Sie traten bereits dem Binnenmarkt mit einer »ungleichen Anfangsausstattung« (97) bei und hatten seither nie auch nur die leiseste Chance, ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen. Im Gegenteil: Als Folge der Deregulierung, der offenen Grenzen für Güter und des engen Währungskorsetts verschlechterten sich mit dem Binnenmarkt und der Währungsunion die Wettbewerbschancen der Peripherie weiter. Damit wurde eine historische Pfadabhängigkeit und unaufhaltsame Abwärtsspirale der sozialen Ungleichheit stabilisiert, denen die Regional-, Struktur-, Sozial- und Kohäsionsfonds niemals effektiv entgegenwirken konnten.

Paradoxe Rettungspolitik

Unter den Krisenbedingungen der vergangenen Jahre bewirkten die Antinomien und Paradoxien der Währungsunion massive soziale Verwerfungen und führten zu beispiellosen politischen Konflikten in den betroffenen Ländern, in denen extreme politische Gruppierungen und Parteien immer mehr die politische Agenda zu bestimmen vermochten. Aber auch die Beziehungen der Mitgliedstaaten des supranationalen Verbandes gestalten sich zunehmend konflikthaft, wobei in der öffentlichen Auseinandersetzung auf eine für die Europäische Union neuartige Weise Macht und Machtrhetorik ins Spiel kommen. Im Stil von Besatzungsdiktaturenbürden die Geber den Empfängerländern als Gegenleistung für Hilfskredite und Haftungsgarantien einschneidende »Reformen« auf, die mit hohen sozialen Folgekosten und einer weiteren Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit verbunden sind. Die mediterranen Länder sehen sich in der Krise einem neuen Machtkartell unterworfen, das sich aus supranationalen Technokraten und Überschussländern zusammensetzt. Das führt zu einer Spaltung der Europäischen Union und konterkariert alle Einheits- und Kohäsionsbestrebungen des Mehrebenensystems. Somit bewirkt paradoxerweise die »Rettungspolitik« der Europäischen Union eine sich selbst verstärkende Misere in den Empfängerstaaten. Die Konsolidierungsstrategie unter Austeritätsdruck zementiert zudem die politische Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum. Die mediterranen Krisenländer sind auf Gedeih und Verderb auf die »Hilfsmaßnahmen« der europäischen Instanzen angewiesen, weil sie ihre wirtschafts- und währungspolitische Souveränität an die europäische Ebene längst abgetreten haben. Das spitzt die internen Verteilungskonflikte zu und blockiert die Handlungsfähigkeit der Regierungen. Gerade dem, was für eine erfolgreiche Modernisierungsstrategie unverzichtbar wäre – Zeit und stabile politische Verhältnisse – wird durch die Krisenbewältigungsstrategie der Europäischen Union entgegengewirkt. Zeit kann immer nur auf »Zeit gekauft« werden, unter Krisenbedingungen ist aber gerade Zeit immer äußerst knapp, denn sie bemisst sich nach den von den Bankinstituten bzw. den Überschussländern diktierten

Fälligkeiten und der Notwendigkeit, Anschlussrefinanzierungen sicherzustellen. Kein Zweifel, das beschert den Kreditinstituten hohe Renditen bei überschaubaren Risiken und es stützt das System des Finanzkapitalismus, indem die Kosten auf die Steuerzahler umverteilt werden, die Anleger aber weitgehend verschont bleiben.

Von der Fiskalkrise zur Krise der europäischen Integration

Dieser dramatische Abwärtszog, in den die peripheren Länder mit der Währungsunion geraten sind, verstärkte sich paradoxerweise durch das Krisenmanagement der Europäischen Union. Konnten die sozialen Konflikte lange Zeit noch in der Latenz gehalten werden, so explodierten sie in den südlichen Mitgliedstaaten, als die Angst vor der Staatsinsolvenz sich verbreitete, sich eine dauerhafte Rezession und massive Wohlstandsverluste für breite Schichten der Gesellschaft einstellten. Das Krisenmanagement der Europäischen Union schlug direkt und ohne nennenswerte Abfederung auf die betroffenen Gesellschaften durch; die Staatsschulden- und Euro-Krise verwandelte sich dabei rasch in eine allgemeine Gesellschaftskrise (vgl. Touraine 2010). Das durch die Europäische Union, die Europäische Zentralbank und den Internationalen Währungsfonds ins Werk gesetzte Krisenmanagement vermochte zwar kurzfristig die Liquiditätsengpässe der betroffenen Mitgliedstaaten zu überwinden (und die Risikoaufschläge für Kredite zu senken), führte aber aufgrund der den Empfängerländern auferlegten Spar- und Reformkonditionalitäten zu einer beispiellosen Konfliktverschärfung.

Zur Eskalation der sozialen Konflikte wesentlich beigetragen hat das dem Krisenmanagement zugrunde liegende »Schuld-und-Sühne-Schema« (Fritz W. Scharpf). Die Empfängerländer werden für ihre Misere selbst verantwortlich gemacht und haben dementsprechend – gleichsam als Strafe, für die in Anspruch genommenen Hilfeleistungen – Opfer zu erbringen, mithin eine massive Absenkung des allgemeinen Wohlstandsniveaus, zunehmende (Jugend-)Arbeitslosigkeit, drastische Einschnitte bei den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, einen Verfall der Infrastruktur und dergleichen mehr in Kauf zu nehmen. Nicht nur die *basic fabric* der Gesellschaften – die grundlegenden materiellen Produktions- und Verteilungsmechanismen sowie die nationalen Selbstbilder und Identitäten –, auch Grundfunktionen des Staates, wie die demokratische Legitimationssicherung und institutionelle Konfliktabsorption – werden auf diese Weise von der Euro-Krise erfasst und paralysiert. Die Ungleichheitskonflikte, die vor Krisenausbruch üblicherweise in nationalen Konflikt- und Auslegungsarenen ausgetragen wurden, gewinnen nunmehr eine neue, eine europäische Dimension. Zunehmend kommt es auch in der breiteren Öffentlichkeit zu transnationalen Vergleichen der Sozialstrukturen, der Einkommens- und Vermögenslagen sowie der Sozialstandards.² Zudem wird erstmals in einem nennenswerten Umfang die europäische Politik als Zurechnungseinheit für Wohlstandsverluste

2 Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Debatte nach der Veröffentlichung der vergleichenden Studie zur Vermögensverteilung in Europa durch die Europäische Zentralbank im Sommer 2013 (vgl. Der Spiegel, 16/2013).

bzw. -gewinne von sozialen Gruppen adressiert. In diesem Zusammenhang kann von einer neuen Qualität und Dynamik der *Europäisierung der sozialen Ungleichheit* gesprochen werden – die Ungleichheit hat seither eine europäische Dimension und sprengt damit den nationalstaatlichen Deutungs- und Konfliktraum. Auch diese neuartige Problemkonstellation bleibt Streeck, der wenig Vertrautheit mit der besonderen Architektur und Dynamik des europäischen Verbandes zeigt, verborgen. Daher muss er zu falschen Schlussfolgerungen hinsichtlich der möglichen Wege aus der Euro-Krise gelangen.

Ist ein europäisches Bretton Woods die Lösung?

»Gekaufte Zeit« beleuchtet zwar die gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge der ökonomischen Krise und überwindet damit teilweise die beschränkte Sichtweise der Standardökonomie. Dennoch bleibt Streecks Argumentation letztlich einem stark ökonomielastigen Erklärungsmuster verhaftet, was freilich angesichts des marxistischen Grundverständnisses wenig überrascht. Das wird bei seinen Überlegungen zur Überwindung der Euro-Krise besonders deutlich. Streeck schlägt eine nationale Rückholung der Währungssouveränität und ein Bretton Woods für Europa auf der Basis flexibler Wechselkurse vor. Davon verspricht er sich vor allem eine Bekräftigung des »Respekts« vor den wirtschaftlichen und kulturellen Eigenarten der Staaten Europas (246), eine Begrenzung der Herrschaft des Zentrums über die Peripherie, die Beendigung der Koalition zwischen den Exportnationen des Nordens und den bürokratisch-parasitären Eliten des Südens sowie einen »Verzicht auf eine erzwungene Konvergenz« und auf ein »Durchregieren« der stärkeren in die schwächeren Länder. Streeck sieht hierin auch die einzig verbliebene Perspektive für eine effektive »Verteidigung einer demokratischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten Europas« (246ff.).

Das wirft zwei Fragen auf: Welche Konsequenzen hätte die Wiedereinführung flexibler Wechselkurse für die Europäische Union? Ließe sich ein solcher Schritt zurück ohne eine institutionelle Weiterentwicklung des Integrationsprojekts überhaupt bewerkstelligen? Es bedarf nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, dass eine Auflösung der Währungsunion – ja, vermutlich bereits der Austritt eines Mitgliedstaates aus dem Währungsverbund – mittel- und langfristige den sicheren Zerfall der Europäischen Union herbeiführen würde. Ganz abgesehen von den prohibitiv hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten, die ein *break down* des Euro mit sich brächte (vgl. Meyer 2012), käme es einem Eingeständnis des Scheiterns in einer der Hauptsäulen des supranationalen Gebäudes und einer Brechung des bisher grundlegenden Modus des funktionalistischen Fortschritts der Integration (*spill back* oder *negative spill over*) gleich. Nachdem schon das europäische Verfassungsprojekt kläglich gescheitert ist, hätte nach einem weiteren Versagen der politischen Klasse die europäische Idee ihr Charisma wohl endgültig eingebüßt. Es drohte ein existenzielles Glaubwürdigkeitsproblem. Aber auch das vielschichtige Gefüge des institutionalisierten Misstrauens und der institutionalisierten Konflikte würde endgültig aus dem Gleichgewicht geraten. An die Stelle der komplizierten *checks and balances* und auf politischen Tausch ausgelegten Verhandlungs- und Kompromissfindungs-

prozeduren würde ein System des offenen Misstrauens und der blanken Machtkonflikte zwischen einzelnen Staaten oder Staatenblöcken treten. Das bedeutete für die voraussehbare Zukunft unweigerlich: Desintegration und den Rückfall in ein Europa des Gleichgewichts der Mächte.

Europäische Solidarität statt eigennütziger Hilfe

Nun droht aber ohnedies selbst bei einem Erhalt des europäischen Währungsverbandes in der bisherigen Gestalt mittel- und langfristig der Europäischen Union der Kollaps, weil die Ausweitung der Staatsschuldenkrise durch das als Rettungspolitik camouflierte Austeritätsprogramm zu einer tiefgreifenden Gesellschafts- und Legitimationskrise der Europäischen Union führen wird (vgl. Scharpf 2012). Dann stellt sich umso dringlicher die Frage, wie die Dilemmata und Paradoxien, in welche die Euro-Krise die Europäische Union verstrickt hat, aufgelöst werden können. Eine tragfähige Zukunftsperspektive für das europäische Integrationsprojekt kann nach Lage der Dinge derzeit weder mit dem Euro, noch ohne den gemeinsamen Währungsverband entwickelt werden. Dass die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union ebenso wenig durch eine *rélanche* des europäischen Verfassungsprojekts wieder hergestellt werden kann, liegt auf der Hand. In Anbetracht der europaweiten sowie innerstaatlichen Identitäts- und Interessenvielfalt sowie der verschärften Verteilungskonflikte und zwischenstaatlichen politischen Spannungen unter den Bedingungen der Euro-Krise käme dies zweifellos einer »politischen Herkulesaufgabe« (243) gleich. Dennoch kann Zukunftsfähigkeit für den europäischen Verband erfolgversprechend nur durch geeignete Institutionenpolitik erreicht werden. Eine Veränderung von wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen allein, wie sie Streeck mit der Wiedereinführung flexibler Wechselkurse vorschwebt, greift zu kurz und ist nicht zielführend.

Institutionenpolitik bedeutet den Auf- und Ausbau von Institutionen im Sinne einer bewusst betriebenen Konkretisierung der grundlegenden Wert- und Leitideen des Verbandes, einer Ausdifferenzierung von entsprechenden Handlungskontexten sowie formalen Verfahrensweisen zur Konfliktvermittlung (vgl. Lepsius 2013). »Ideen« kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Erinnern wir uns an die weiter oben zitierte »Weichensteller«-Metapher Max Webers, der zufolge es eben »Ideen« sind, die sehr oft »die Bahnen bestimmen, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegt«. Wie müssen nun aber die Weichen gestellt werden, damit einem Zerfall der Europäischen Union entgegengewirkt werden kann? Diese Frage berührt das Spannungsverhältnis ihrer Leitideen, wie die der europäischen Identität, der Friedenssicherung, der Wohlfahrtsteigerung und der Solidarität des politischen Projektes Europas. Das mündet aber unweigerlich in Konflikte über unversöhnliche Ordnungsvorstellungen. Diese sind letztlich nur auf der Basis von Werturteilen auflösbar. Hier stößt die Soziologie als empirische Wissenschaft an ihre Grenzen. Aber so viel kann die Soziologie, um noch einmal auf Max Weber Bezug zu nehmen, dann doch leisten: Die zugrunde liegende Wertproblematik deutlich machen und »zur Klarheit« verhelfen, indem die Konsequenzen der jeweiligen

normativen Entscheidung, die für ihre Umsetzung erforderlichen Mittel sowie die vorausehbaren Nebenfolgen aufgezeigt werden (vgl. Weber 1992: 103).

Für eine Überwindung des derzeit struktur- und krisenbedingt »blockierten Systems« und für eine tragfähige Weiterentwicklung der Europäischen Union kommt nach meinem Dafürhalten nur eine Konkretisierung und institutionelle Ausformung der Leitidee der europäischen Solidarität in Frage. Europa muss in erster Linie als Solidargemeinschaft neu begründet werden, auch wenn es nach wie vor schwierig ist, transnationale Solidarität effektiv zu verwirklichen, fehlt es doch dazu meist an den Voraussetzungen eines Umverteilungen rechtfertigenden Wir-Gefühls und entsprechender Loyalitäten (vgl. Beckert et al. 2004). Aber eine Solidaritätsnorm ist längst fester Bestandteil des europäischen Vertrags- und Rechtssystems. Sie gilt sogar als eines der zentralen Prinzipien des »Gesellschafts-« und »Gleichheitsskripts« der Europäischen Union (vgl. Vertrag von Lissabon, insb. die Präambel, Art. 2 und Art. 3) und findet in den Ausgleichsmechanismen der Struktur- und Kohäsionsfonds ihre administrative Operationalisierung. Allerdings dominieren bei letzteren immer noch die einzelstaatlichen und regionalen Interessen, insbesondere der Nettozahlerländer, die stets darauf bedacht sind, ein *juste retour*, Einzahlungen kompensierende Rückflüsse sicherzustellen. Die Krise hat deutlich gemacht, dass sich gesellschaftliche Einheit und Konvergenz in sozialstruktureller Hinsicht in Europa nicht allein mittels Marktbildung, Deregulierung und einigen wenigen und finanziell unterausgestatteten Struktur- und Kohäsionsfonds erreichen lassen. Ebenso wenig taugen, wie wir sahen, die Hilfsmaßnahmen für insolvenzgefährdete Mitgliedstaaten im Rahmen des ESM dazu, die zunehmende Ungleichheit in Europa zu bewältigen. Auch wenn mittlerweile der mit Abstand größte Gläubiger die Europäische Zentralbank ist, die indirekt über den unbegrenzten Aufkauf von Staatsanleihen und verlängerten Kreditlaufzeiten eine Zinssubventionierung betreibt und damit die zukünftige Transferunion (auf Kosten der Steuerzahler) bereits vorwegnimmt, kann diese Form von »europäischer Solidarität« nicht ausreichend sein. Sie entspricht eher einer »eigennützigter Hilfe« (G. Vobruba) oder noch zugespitzter bei Streeck formuliert: einer »Solidarität als Strafe«, welche »die Bürger eines zahlungsunfähig gewordenen Staates für ihre früheren Regierungen in Gesamthaftung nimmt« (137).

Die durch die Krise erfolgte Europäisierung der Ungleichheitsfrage zeigt somit ein ambivalentes Gesicht. Auf der einen Seite hat sich die Europäische Union gerade in der Krise zu einem neuen transnationalen Vergleichs- und Zurechnungsrahmen für soziale Ungleichheit entwickelt, auf der anderen Seite geht damit bisher noch keine nennenswerte Verschiebung der Solidaritätshorizonte auf die europäische Ebene einher. Das Gegenteil ist der Fall: Der neue Ungleichheitsdiskurs unterhöhlt zugleich mit der Einheits- und Kohäsionsprogrammatik der Europäischen Union den Solidaritätsgedanken. Eine tiefe Krise der europäischen Solidarität zeichnet sich ab. Sie entzündet sich an der Frage, welche Art von Solidarität dem Integrationsmodell entspricht: Solidarität als Ausdruck des nationalen Eigennutzes und der Markt- und Vertragsbeziehungen, wie sie den Hilfskrediten für Griechenland und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zugrunde liegt? Oder geht es darum, die europäische Solidarität als Ausdruck moralischer Transaktionen im Sinne Emile Durkheims (oder Marcel Mauss') zu institutionalisieren und

Transferleistungen von den strukturell Privilegierten zugunsten der unterprivilegierten Mitgliedsstaaten einzufordern und umzusetzen? Es bedarf mithin einer Diskussion über die Kriterien der Umverteilung, die künftig für den europäischen Solidaritätsraum gelten sollen. Oder mit anderen Worten, die Frage der »sozialen Gerechtigkeit« kann nicht mehr allein eine Domäne der Nationalstaaten sein. Parallel zur faktischen Europäisierung der sozialen Ungleichheit muss der Diskurs über Kriterien sozialer Gerechtigkeit auf das europäische Niveau gehoben werden. Echte Solidarität ohne Opfer der reichen Länder ist nicht denkbar. Eine Institutionalisierung des europäischen Solidarraumes, die über die bisherigen Modalitäten der Struktur- und Kohäsionsfonds hinausgeht, hätte auch mit einer offenen Umverteilung von den wohlhabenden zu den strukturschwachen und ärmeren Staaten zu rechnen. Dabei wäre insbesondere auch an Kompensationen für Nachteile, die aus der Aussetzung der Abwertung im Rahmen der gemeinsamen Währung resultieren, sowie an die Finanzierung von Wachstums- und Beschäftigungsprojekten direkt aus dem EU-Haushalt zu denken. Nur über eine Institutionalisierung von sozialer Ungleichheit und sozialen Konflikten in Rahmen eines europäischen Solidaritätsraumes ließe sich eine europäische Gesellschaftswendung jenseits der Expansion der Märkte und supranationaler Technokratien erreichen. *Institutions matter* – das gilt es, samt der weichenstellenden Rolle von »Ideen«, auch und insbesondere auf der Suche nach Lösungen zur Überwindung der gegenwärtigen Krise der europäischen Integration zu bedenken.

Literatur

- Beckert, Jens et al. (Hg.) (2004): *Transnationale Solidarität: Chancen und Grenzen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Boudon, Raymond (1978): *La logique du social*. Paris: Hachette.
- Illing, Falk (2013): *Die Euro-Krise: Analyse der europäischen Strukturkrise*. Wiesbaden: Springer.
- Lepsius, M. Rainer (2013): »In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union?«. In: *Zeitschrift für Politik* 60 (2), S. 182-93.
- Lepsius, M. Rainer (2013): *Institutionalisierung politischen Handelns: Analysen zur DDR, Wiedervereinigung und Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer.
- Mayntz, Renate/Nedelmann, Brigitta (1987): »Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma«. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39(4), S. 648-68.
- Meyer, Dirk (2012): *Euro-Krise: Austritt als Lösung*. Münster: LIT.
- Scharpf, W. Fritz (2012): »Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen«. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* XX (3), S. 324-37.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (2007): *Die Dynamik Europas*. 2. Aufl., Wiesbaden: VS.
- Weber, Max (1988a): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: Siebeck.
- Weber, Max (1988b): *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd I*, Tübingen: Siebeck.
- Weber, Max (1992): *Wissenschaft als Beruf 1917/1919 / Politik als Beruf 1919, MWG I/12*, Tübingen: Siebeck.

Weinert, Rainer (2000): »Voluntarismus, Oligarchisierung und institutionelle Entkopplung. Institutionenbildung und Institutionenpolitik der Europäischen Zentralbank«. In: Bach, Maurizio (Hg): *Europäisierung nationaler Gesellschaften. KZfSS, Sonderheft 40*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 68-92.

Anschrift:

Prof. Dr. Maurizio Bach
Lehrstuhl für Soziologie
Universität Passau
Innstr. 39
94032 Passau
Maurizio.Bach@Uni-Passau.De