

6. Kapitel: Das Argument des Wohlstands

Die Dominanz des Arguments des Wohlstands in der „DNA“⁴⁸⁹ des europäischen Argumentationszusammenhangs hängt zuerst an der weitgehenden Verlagerung der Konfliktprävention im Argument des Friedens von der Verteidigungs- und auf die Wirtschaftspolitik. Im Nachkriegseuropa bildete die Versöhnung den Kern des Friedensarguments. Dadurch stand die gemeinsame Generierung von Wohlstand in strategischen Schlüsselbereichen – zunächst Kohle und Stahl, dann die Landwirtschaft – im Mittelpunkt. Spätestens seit der Süderweiterung um die postautoritären Staaten Griechenland, Spanien und Portugal, mit großer Dynamik dann nach 1989 mit Blick auf das postkommunistische Mittel- und Osteuropa, verschob das Argument des Friedens seinen Schwerpunkt von der Versöhnung auf die Stabilität, womit sich nicht nur wie oben beschrieben eine weitgehend erfolglose Militarisierung, sondern auch eine breite Ausweitung möglicher Kooperationsfelder einherging.

Beide friedenspolitische Sprachspiele, Aussöhnung und Stabilität, ließen sich erfolgreich in Wohlstand ummünzen. Allerdings trugen die Wohlstandsgewinne nicht immer weit genug. Das Sprachspiel der Aussöhnung geriet in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und das der Stabilität an den geopolitischen Gravitationsgrenze zwischen Brüssel und Moskau und am Mittelmeer auch deswegen unter Druck, weil das Wohlstandsargument in zweifacher Hinsicht nicht zog: einerseits versprach die Kostennutzenrelation keine schnellen Win-Win-Spiele mehr; andererseits zielten die Partner in Anbetracht der verzögerten absoluten Gewinne gar nicht auf ein Ende der geopolitischen Relevanz relativer Gewinne, sondern behielten diese scharf im Auge. Vielleicht hätte es gerade auch nach dem Ost-West-Konflikt mehr des Versöhnungsarguments mit echter Aufarbeitung des Schreckens der gegenseitigen nuklearen Vernichtungsdrohung, des kommunistischen Terrors und nicht zuletzt der imperialen Rolle Moskaus in Mittel- und Osteuropa und nicht allein des Stabilitätsarguments bedurft.

Den größten, zumindest teilweise erfolgreichen Kraftakt musste die Verbindung von Friedens- und Wohlstandsargument nach 1989 aber gar nicht im Prozess der Erweiterung leisten, sondern bei der währungspolitischen

489 Kiran Klaus Patel, *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte* (München: C.H. Beck, 2018) auf S. 146.

Vertiefung des Integrationsprozesses durch die Euroeinführung 1999, inklusive der geopolitischen Integration der D-Mark des wiedervereinigten Deutschlands in die gemeinsame Währung. Eine beständige Aussöhnung mit der wiedererstarkten deutschen „Zentralmacht“⁴⁹⁰ schien ohne eine Vertiefung durch die Vergemeinschaftung des Geldes nicht möglich.

In der Währungspolitik nahm dabei das Stabilitätsargument unter dem deutschen Druck und seinen Verbündeten aus den Hartwährungsländern eine ganz neue Ausrichtung an und stand nun nicht mehr dafür, dass stabiler Frieden und Demokratie etwas kosten dürfen, sondern verengte sich auf währungs- und finanzpolitische Solidität zwischen ausgeglichenen Haushalten und Inflationsraten. Das Ende dieser fiskalischen Engführung erzwang erst ein Krisencrescendo aus Corona, Klima und russischer Aggression. Eine Rückverlagerung auf eine sicherheitspolitische Stabilitätspriorität ging damit aber nicht einher. Trotz der Konsolidierungsnotwendigkeiten einer unausgewogen vertieften Währungsunion kam es jedoch auch in Mitten der Krisen zu Erweiterungen der Eurozone.

Das Wohlstandsargument fungierte nie allein als ökonomisches Anhängsel des geopolitischen Friedensarguments. In allen materialistisch geprägten Sprachspielen der Moderne nimmt die Zielsetzung des Wohlstands eine zentrale Stellung in der Legitimierung politischen Handelns ein. Für Europa bestimmte Robert Schuman bereits in seiner Erklärung von 1950 die Zielsetzung der Montanunion nicht allein durch die Friedenssicherung, wodurch das Erzielen gemeinsamer Wohlstandsgewinne nur Mittel zum Zweck gewesen wäre, sondern gleichrangig durch die „Hebung des Lebensstandards.“⁴⁹¹ Alles friedenspolitische Austarieren zwischen Aussöhnung und Stabilität mittels Wohlstandssteigerung musste und muss den Lebensstandard der beteiligten europäischen Staaten tatsächlich auch signifikant heben.

Durch den Streit über den besten Weg zur Prosperität erhielt das Wohlstandsargument seine eigentliche Ausprägung. Mit der Anknüpfung des Friedensarguments über die gemeinsame Kontrolle der Schwerindustrie und die Einbindung in den westlichen, marktwirtschaftlichen Wohlstandsblock begann die Argumentationslinie des Wohlstands und der wirtschaftlichen Prosperität, den Argumentationszusammenhang der europäischen

490 Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Berlin: Siedler 1994). Vgl. auch Mariano Barbato, *Wetterwechsel, Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Scholz* (Frankfurt/New York: Campus, 2022).

491 Zitiert nach Kiran Klaus Patel, *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte* (München: C.H. Beck, 2018) auf S. 108.

Praxis zu dominieren. Doch erst die eigenständige Zugkraft des Wohlstandsarguments brachte seine Vorherrschaft im europäischen Argumentationszusammenhang. Die Zollunion, der Gemeinsame Markt, der Binnenmarkt, die Währungsunion sind der Kern des *acquis communautaire* und begründen die weiteren Verästelungen des europäischen Mehrebenensystems als Ausgestaltung des Wohlstandsarguments. Von der funktionalen Ebene der Landwirtschaftspolitik bis zum Wettbewerbsrecht, von den transeuropäischen Netzen und der Verkehrspolitik bis zur Umwelt- und Verbraucherpolitik wird alles von der Argumentation des Wohlergehens, des guten Lebens der europäischen Bürger vorangetrieben.

Wie beim Argument des Friedens ruht der europäische Argumentationszusammenhang auch beim Argument des Wohlstands nicht in sich selbst, sondern ist Teil des von den USA geführten Westens. Die Integration Nachkriegseuropas in das System von Bretton Woods und die Europäische Zahlungsunion oder die technologischen Innovationen der Mineralölwirtschaft dürfte für die Wohlstandssteigerung zu Beginn der Integration ähnlich wichtig gewesen sein wie die Umstellung auf global Steuerung und deregulierte Finanzmärkte der Globalisierung seit der Krise der 1970er und der Transformation der 1990er Jahre. Die Ausdifferenzierung des europäischen Wohlstandsarguments fand innerhalb dieses globalen von den USA maßgeblich organisierten Rahmens des Westens und seiner Diskurse statt, entwickelte aber im europäischen Argumentationszusammenhang einen eigenen Charakter.

Der Weg zum Wohlstand wird auch in Europa zuerst marktwirtschaftlich vom Interesse der Wirtschaft an einem großen Binnenmarkt bestimmt. Doch der Markt als erster Topos des Wohlstandsarguments geht immer Hand in Hand mit einer politisch gestützten, ausgleichenden Modernisierung der Marktgesellschaft. Die Zielsetzung der Modernisierung fokussierte immer auch auf eine Wettbewerbsfähigkeit im Markt. Doch sie zielte gleichzeitig auf die Kompensation der potentiellen und tatsächlichen Verluste durch den Wettbewerb. Weil dieser Markt erst geschaffen werden musste und nur gemeinsam geschaffen werden konnte, ergab sich ein anderes Kräfteverhältnis als innerhalb gegebener Volkswirtschaften und anders als am Weltmarkt. Potentielle Verlierer verstärkten Wettbewerbs waren, wenn sie die Unterstützung ihrer Mitgliedsstaaten hatten, deswegen immer in der starken Position von Vetospielern, denen ein Ausgleich angeboten werden musste. Auf dieser Argumentationslinie des Ausgleichs entwickelt sich dann das Argument der Kohäsion. Der einheitliche Wirtschaftsraum

sollte regional nicht weiter auseinanderfallen, sondern zusammenwachsen und allen Marktbürgern zu mehr Chancen verhelfen.

Diese Argumentationsfigur geriet mit den Erweiterungsrounds 2004 und 2007 so sehr unter Druck, dass die anvisierte Integration der Nachfolgestaaten Jugoslawiens letztmalig 2013 mit Kroatien gelang. Die Agenda von Thessaloniki, die bereits 2003 auch den anderen Nachfolgestaaten und Albanien unter dem Rubrum „Westbalkan“ eine Beitrittsperspektive eröffnet hatte, kam nicht voran. Zu wenig Gewinne ließen sich unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs in dieser Region aus einem erweiterten Binnenmarkt erzielen, um genug Spielraum für redistributive Investitionen zu schaffen, insbesondere wenn die Kostennutzenrelation in den bevölkerungsarmen und konfliktträchtigen Ländern des Westbalkans gering und beim sperrigen Serbien besonders schwierig taxierbar schien.

Während die Erweiterung des Binnenmarkts stagnierte, geriet die Wirtschafts- und Währungsunion, die von Anfang an weniger auf solidarischen Ausgleich austariert war, in der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 so stark unter Druck, dass das gesamte Integrationsprojekt zu scheitern drohte, zumindest in der Rhetorik der deutschen Kanzlerin Angela Merkel: „Scheitert der Euro, scheitert Europa“, so die Kanzlerin am 19. Mai 2010 vor dem Deutschen Bundestag.⁴ Das funktionale Sprachspiel der Währungsunion fand dabei nicht aus sich heraus in der Argumentationszusammenhang von Markt und Modernisierung zurück, sondern bedurfte der Querargumentation über die finanzpolitischen Ausgleichsmaßnahmen in der Corona- und Klimakrise.

Das Kapitel zum Wohlstands Argument kann nicht die breit aufgefächerten funktionalen Sprachspiele und die Vielzahl ihrer Topoi darstellen. Es begrenzt sich auf das konstitutive topische Sprachspiel von Markt und Modernisierung mit einem Blick auf die ursprünglich tragende Rolle der Landwirtschaftspolitik; das topische Sprachspiel der Kohäsion besonders im zentralen funktionalen Sprachspiel der Struktur- und Regionalpolitik in der Perspektive der Erweiterung, den schwierigen Spagat beider topischen Sprachspiele im funktionalen Sprachspiel der Währungsunion und schließlich den offenen Versuch, in der Klimapolitik einen Ausweg zu finden.

§ 1: Das topische Sprachspiel von Markt und Modernisierung

Nicht nur die sicherheitspolitischen Fehler, die nach dem Ersten Weltkrieg begangen wurden, sollten nach dem Zweiten Weltkrieg vermieden werden,

auch die ökonomischen. Das mit dem Niedergehen des Eisernen Vorhangs abgetrennte Westeuropa wurde insgesamt in den westlichen Kapitalismus und seine Marktwirtschaft integriert. Das Europa der engeren Integration, zu Beginn das Europa der Sechs, zwischenzeitlich das Europa der 28, nach dem Brexit der 27, war immer nur Teil dieser großen integrativen Transformation und sollte ihr dienen. Die Zielsetzung der Europäer war es aber auch, innerhalb der großen Transformation und Integration des westlichen Kapitalismus ihre Fähigkeit für Varianten zu erhalten, wenn nicht zu erhöhen.⁴⁹²

Das topische Sprachspiel von Markt und Modernisierung bestimmt den gesamten kapitalistischen Transformationsprozess, dessen Kern die dynamische Vernetzung von technologischem Machbarkeitsfortschritt und kapitalgestützter Massenproduktion darstellt. John Patrick Corbett hat bereits 1959 im ersten Band der Brügge Serie zu Europa die Aufgabe des Integrationsprojekts vor allem darin gesehen, die für diesen Transformationsprozess hinderlichen nationalgesellschaftlichen Gewohnheiten abzustreifen und die dafür notwendige radikale Flexibilität zu schaffen.⁴⁹³

Innerhalb dieser Argumentation gelten der Markt und sein Wettbewerb im Gegensatz zur zentralgesteuerten Planwirtschaft als Motoren und Garanten des Wohlstands. Das freie Spiel von Angebot und Nachfrage gelten als am besten geeignet, den technologischen Fortschritt mit der kapitalgesteuerten Produktion zu verbinden. Doch der Modernisierungsprozess kommt darüber allein nicht zustanden, sondern bedarf einer staatlichen Absicherung, in deren Rahmen die großen Parameter der Wohlstandsdefinition erst ausgehandelt und dann begleitet werden. Der Modernisierungsdiskurs gibt dem Marktplatz im Kapitalismus seine dominante Stellung, die ihm im Sozialismus und Kommunismus verweigert wurde. Aber diese Zuschreibung ist Teil eines größeren Steuerungsprozesses der Modernisierung, der gerade auch über politische Eingriffe in den Markt, einschränkend, aber auch erst ermöglichend, funktioniert.⁴⁹⁴

Im spezifischen topischen Sprachspiel von Markt und Modernisierung des europäischen Argumentationszusammenhangs muss der Markt jenseits

492 Kritisch zur Varieties of Capitalism-Literatur: Wolfgang Streeck, *Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus* (Berlin: Suhrkamp 2021) auf S. 25.

493 J. P. Corbett, *Europe and Social Transformation* (Leyden: Sythoff, 1959).

494 Klassisch dazu: Karl Polanyi, *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973).

des Welthandels und der nationalen Volkswirtschaft erst geschaffen werden. Wohlstand für Europa, so das zentrale Argument, ergibt sich über einen gemeinsamen Markt. Doch muss dieser Markt nicht nur erst geschaffen werden, er schmälert auch den Wohlstand derer, die in anderen Marktregimen vielleicht eher prosperieren würden. Zur Schaffung und Ausdehnung des Marktes und als Ausgleich für den spezifischen Wettbewerbsdruck unter den europäischen Marktbedingungen etablierte der europäische Argumentationszusammenhang von Beginn an eine eigenständig politische Modernisierung in der Spannung von Regulierung und Deregulierung, die alle Interessen mit nationalem Vetoplayerpotential einbinden sollte.

Bereits die von Schuman initiierte Montanunion, die vor allem vom Argument des Friedens durch Aussöhnung und gemeinsame Kontrolle der Schwerindustrie getragen wurde, verband das Argument des Markts mit dem der Modernisierung. Die für den wirtschaftlichen Aufschwung Europas unerlässliche Kohle- und Stahlindustrie, die vom Krieg schwer geschädigt war, sollte wettbewerbsfähig modernisiert und in einem gemeinsamen Markt mit langfristig optimaler Größe aufgebaut werden.⁴⁹⁵ Der Integrationsprozess sollte sich in der gemeinsamen Anstrengung zur Modernisierung des Kontinents äußern und so gemeinsamen Wohlstand schaffen. Denn die anstehende Modernisierung konnten die europäischen Staaten ihren Völkern nicht aus sich heraus bieten. Dafür bedurfte es des großen europäischen Wirtschaftsraums. *The rescue of the nation state*⁴⁹⁶ war damit der Versuch, der nationalstaatlichen Praxis in einer neuen europäischen Praxis die Erfüllung ihres Versprechens des guten Lebens wieder zu erlauben.

Die neofunktionalistische Argumentationslinie der fortschreitenden Vergemeinschaftung immer weiterer ökonomischer Bereiche war dabei eine mögliche Variante, die zentrale Argumentationslinie des Markts zu formulieren. Der Neofunktionalismus verstand die europäische Integration als

495 Alan S. Milward, "The Belgian Coal and Steel Industries and the Schuman Plan," in *Die Anfänge des Schuman-Plans: 1950/51*, hrsg. von Klaus Schwabe (Baden-Baden: Nomos, 1988): 437-453; Alan S. Milward, George Brennan und Federico Romero, *The European Rescue of the Nation-State* (Berkeley: University of California Press, 1992) auf S. 46-118; Uwe Rödings, *Globalisierung und europäische Integration. Der Strukturwandel des Energiesektors und die Politik der Montanunion, 1952-1962* (Baden-Baden: Nomos, 2000).

496 Alan S. Milward, George Brennan und Federico Romero, *The European Rescue of the Nation-State* (Berkeley: University of California Press, 1992).

einen dynamisch-teleologischen Prozess, der, seiner wirtschaftlichen Sachlogik folgend, um die Vorteile der Integration eines Sektors voll auszuschöpfen, auch den nächsten Sektor integrieren muss. Dafür wurde der Begriff des *spill-overs* geprägt, der, eine gewisse Automatik suggerierend, das Überspringen des Integrationsfunken von einem Sektor zum nächsten veranschaulichen sollte.⁴⁹⁷

Doch die Argumentation des Markts setzte sich durch die *spill-over*-Argumentation des Neofunktionalismus nicht in der gewünschten Automatik durch. Es bedurfte der politischen Argumentation und dabei musste der Kompromiss mit der politisch gesteuerten Modernisierung gesucht werden.

Nach dem Ende der neofunktionalistischen Hoffnung auf den sachlogischen *spill-over* Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre,⁴⁹⁸ betonte der in den 1990er Jahren wiederbelebte Neofunktionalismus⁴⁹⁹ deswegen den *political spill-over*, der die Dynamik von der Zoll- zur Währungsunion vor allem zentralen supranationalen Akteuren wie der Kommission und dem EuGH und ihrer Argumentation zuschrieb. Die liberale, neofunktionalistische Argumentation von der fortschreitenden Effizienzsteigerung durch kontinuierliche Vergemeinschaftung entwickelte sich damit nicht als automatischer *spill-over*, sondern musste politisch in der europäischen Praxis immer wieder vorgetragen werden. Konnte der EuGH durch seine Entscheidungen dem Integrationsprozess konkrete neue Argumente vorgeben, wie denn nun der neofunktionalistische Pfad zu gehen sei, so war es die Kommission, die die neofunktionalistische Erzählung von der sachlichen Notwendigkeit immer wieder in die Argumentation einbrachte. Die liberale, neofunktionalistische Erzählung, die von der Notwendigkeit handelt, von der Zollunion zum Gemeinsamen Markt über den Binnenmarkt zur Währungsunion fortzuschreiten, lässt sich ebenso im Denken Hallsteins

497 Ernst B. Haas, *Regional integration and national policy* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1957); Ernst B. Haas, *The uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958); Ernst B. Haas, *Beyond the nation-state. Functionalism and international organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold, *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European community* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970); Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold, *Regional integration. Theory and research* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

498 Ernst B. Haas, *The obsolescence of regional integration theory* (Berkeley: Institute of International Studies University of California, 1975).

499 Jesse Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete?," *Millennium* 20 (1991): 1-20.

wie im Handeln Delors finden. Auch wenn die beiden großen Kommissionspräsidenten von *dramatic-political*⁵⁰⁰ Akteuren, die der ökonomischen „Sachlogik“ eine andere Argumentation aus ihren nationalen Argumentationszusammenhängen entgegenstellten, wieder ausgebremst wurden – Hallstein weitgehend von de Gaulle, Delors zumindest zum Teil von den englischen Tories und dem schwindenden permissiven Konsens der europäischen Völker – blieb doch das neofunktionalistische Argument die dominante Erzählung der wirtschaftlichen Integration. Die Argumentation Hallsteins, die er in seinem „unvollendeten Bundesstaat“⁵⁰¹ vortrug, liest sich dabei in Teilen identisch mit Delors' Programm zum Binnenmarkt und seiner Vorbereitung der Währungsunion.⁵⁰²

Allerdings machte der Nestor des Neofunktionalismus, Ernst B. Haas, bereits 1975 einen bemerkenswerten Einwand geltend, dessen Gewicht sich in den Polykrisen seit 2008 immer stärker abzeichnet. Das Gespann von Markt und Modernisierung erreichte für die europäische Praxis keinen gesicherten Ort, in dem sich die Verheißung des Wohlstands wie in einem Oasenparadies genießen lassen könnte. Auch die regionale Integration blieb eingebunden in den globalen Kapitalismus und seine Krisen. Haas sprach von Turbulenzen. Es geht beständig um das Meistern dieser Turbulenzen, bei denen die europäische Praxis sich nicht sauber von denen des Westens, der Nationalstaaten oder globaler Kooperationsversuche trennen lässt:⁵⁰³ „The search for world order is nothing but an attempt to conquer turbulence.“⁵⁰⁴ Dies gilt nicht weniger für die Suche nach einer europäischen Wohlstandsordnung.

Das weit gespannte topischen Sprachspiel von Markt und Modernisierung schimmert in drei Zeitabschnitten in verschiedenen Facetten. Die Anfänge der Argumentation von Markt und Modernisierungen liegen bereits in der Montanunion begründet. Die Dominanz des Markts und die Bedeutung einer kompensierenden Modernisierung werden bei der Ausgestaltung des Gemeinsamen Markts im Ausgleich zwischen dem agrarisch geprägten Frankreich und der im Wirtschaftswunder erstarkten bundesrepublikanischen Industrie- und Handelsmacht deutlich. Nach den historischen An-

500 Ibid. auf S. 9.

501 Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat* (Düsseldorf: Econ, 1969).

502 George Ross, *Jacques Delors and European integration* (New York: Oxford University Press, 1995).

503 Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley: Institute of International Studies University of California, 1975) auf S. 18-19.

504 Ibid.

fängen zeigt sich die Dominanz des Markts im Zusammenhang von Markt und Modernisierung durch die Argumentationslinie der negativen Integration, die seit dem *Cassis de Dijon*-Urteil des EuGH und im Durchbruch der Einheitlichen Europäischen Akte den Binnenmarkt über den Prozess der Deregulierung voranbringt. Doch gerade mit dem Binnenmarktprogramm setzt sich nicht nur die Argumentation der Deregulierung durch, sondern auch eine Reihe funktionaler Sprachspiele der Regulierung.

Die Verbindung eines auf Europa bezogenen Argument des integrierten Regierens mit einer Vorstellung der Wohlstandssteigerung durch Modernisierung war dem kapitalistischen Diskurs, der auf Welthandel jenseits staatlicher Intervention drang, in den Anfängen eher suspekt gewesen. Der Markt sollte durch weltweiten Freihandel die Modernisierung selbst übernehmen. Europa war dem marktliberalen Diskurs dabei zu eng und stand im Verdacht, mit dem französischen Planungskommissar Jean Monnet an der Spitze der Hohen Behörde der EGKS von einer interventionistischen und protektionistischen Bürokratie erdacht und gesteuert zu sein. Der deutsche Wirtschaftsminister Ludwig Erhard war auf deutscher Seite der prominenteste Verfechter dieser Argumentationslinie. Wenn eine politisch gestützte Modernisierung als kleineuropäische Lösung nicht zu verhindern war, dann sollte sie ihre Modernisierungsanstrengungen innerhalb eines strikt marktwirtschaftlichen und wettbewerbsorientierten Rahmens und jenseits einer Fortsetzung der sektoriellen Integration in Angriff nehmen.⁵⁰⁵ Das Argument des freien Welthandels konnte zwar nicht die Verbindung des Wohlstandsarguments mit Europa verhindern, erhielt aber innerhalb des europäischen Argumentationszusammenhangs eine starke Position im Aushandeln der Modernisierung. Die Zielsetzung, einen immer größeren europäischen Wirtschaftsraum für die Argumentation des Wohlstands durch einen gemeinsamen, freien Markt zu erschließen, ist damit verbunden. Wenn schon nicht der freie Welthandel durchgesetzt werden konnte und es zu einer Regionalisierung kam, dann sollte diese Region eine möglichst optimale Größe haben.

Vor diesem Hintergrund reagierte die deutsche Seite auf den französischen Vorschlag einer Atomgemeinschaft und den niederländischen Vorschlag einer Zollunion mit dem umfassenderen Angebot eines Gemeinsa-

505 Hans Jürgen Küsters, "The origins of the EEC Treaty," in *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, hrsg. von Enrico Serra, *Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden: Nomos, 1989): 211-238.

men Markts.⁵⁰⁶ Die Römischen Verträge verkörperten die Verbindung von Markt und Modernisierung. Sowohl die von französischer Seite gewünschte Atomgemeinschaft⁵⁰⁷ – die Atomenergie war damals die symbolische Spitze des Modernisierungsgedankens – wie die von Deutschland angeregte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nahmen Gestalt an. Innerhalb dieser Argumentation nahm von Anfang an die sozialpolitische Argumentationslinie einen anfänglich noch schwachen, aber nicht zu vernachlässigenden Raum ein. Es sollte zu keinem den Wettbewerb und die Modernisierungsvorstellung gleichermaßen störenden Sozialdumping kommen. Bevor diese Argumentationslinie jedoch eigenständig wirkungsmächtig werden konnte, war der Argumentationszusammenhang der EWG vor allem vom Gegensatz einer hoch subventionierten und modernisierungsbedürftigen Landwirtschaft und einer wettbewerbsfähigen und auf Export ausgelegten Industrie gekennzeichnet. Auch hier lässt sich die Argumentation im deutsch-französischen Gegensatz darstellen. Die französische Agrarnation wollte sich der schnell heranwachsenden bundesrepublikanischen Industrie- und Handelsmacht nur dann öffnen, wenn der französischen Landwirtschaft das Überleben durch eine hoch subventionierte Modernisierung ermöglicht wurde.⁵⁰⁸

Der Gedanke, dass die Landwirtschaft mit hohen Subventionen modernisiert werden sollte, musste in Deutschland, wie in den anderen Mitgliedstaaten, nicht erst durchgesetzt werden. Die Landwirtschaft kannte in allen Ländern eine lange Tradition der staatlichen Eingriffe. Ähnlich wie Kohle

506 Hans Jürgen Küsters, "The federal Republic of Germany and the EEC-Treaty," in *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, hrsg. von Enrico Serra, *Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden: Nomos, 1989): 495-506. Werner Bühner, "Die Montanunion - ein Fehlschlag? Deutsche Lehren aus der EGKS und die Gründung der EWG," in *Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom*, hrsg. von Gilbert Trausch, *Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden: Nomos, 1993): 75-90.

507 Peter R. Weilmann, "Die deutsche Haltung während der Euratom-Verhandlungen," in *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, hrsg. von Enrico Serra, *Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden: Nomos, 1989): 531-545.

508 „De Gaulle's greatest economic concern about agriculture drew on his mercantilist thinking on international trade. [...] he increasingly viewed it as an exchange of competitive advantage between German industry and French agriculture.“ Jeffrey Vanke, "The European Collaboration of France and Germany 1963-1966," in *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, hrsg. von Wilfried Loth (Baden-Baden: Nomos, 2001): 93-108, auf S. 102.

und Stahl galt der Landwirtschaft als Primärindustrie die erste Sorge des Wiederaufbaus. Sie war wenig weltmarkttauglich und galt aus Gründen der Versorgungssicherheit, der hohen Zahl an Beschäftigten und dem gesellschaftlichen Selbstverständnis auch langfristig als unverzichtbar. Die Tradition staatlicher Eingriffe sowie die Bereitschaft, diese im Zuge der Modernisierung langfristig fortzusetzen, waren somit gleichermaßen hoch. Die Besonderheit der europäischen Argumentation war damit nur die Ausdehnung der Subventionen über den nationalen Rahmen hinaus. Die Effizienzgewinne, die durch den freien Handel mit Gütern und Dienstleistungen in einem großen Gemeinsamen Markt entstanden, sollten auch zur Modernisierung der Landwirtschaft in den weniger kompetitiven europäischen Volkswirtschaften eingesetzt werden.⁵⁰⁹

Mit der Agrarpolitik trat damit zum ersten Mal prominent die Argumentation des Ausgleichs im Zentrum des europäischen Argumentationszusammenhangs auf. Auf diese wird im nächsten Abschnitt mit Blick auf die Argumentation der Kohäsion ausführlich einzugehen sein. Doch gerade auch der Aspekt der Modernisierung gab der Landwirtschaftspolitik in der europäischen Praxis den Schub, der ihren Posten zum größten des Gemeinschaftshaushalts werden ließ. Denn in diesem hoch subventionierten und politisch sensiblen Bereich wurden die gesamten Modernisierungsanstrengungen mit der Vergemeinschaftung von der europäischen Praxis übernommen. Die Industrialisierung der europäischen Landwirtschaft, mit allen ihren Schwierigkeiten, Fehlentwicklungen und Erfolgen, verlief so vollständig innerhalb der europäischen Praxis. Dem Gedanken einer sozial abgefederten Modernisierung entsprechend sollten unrentable Höfe langsam aufgegeben werden und die rentablen so durch Subventionen gestärkt und modernisiert werden, dass sie langfristig weltmarktfähig werden würden. Landwirtschaftliche Produkte wurden aber nicht nur direkt mit Abnahmegarantien und Mindestpreisen gestützt, sondern auch durch hohe Außenzölle vor dem übermächtigen Weltmarkt geschützt. Die sich daraus ergebende Überproduktion führte zu immer neuen Reformschritten.⁵¹⁰

509 Ulrich Kluge, "Du Pool noir au Pool vert," in *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, hrsg. von Enrico Serra, *Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden: Nomos, 1989): 239-280.

510 Antonio Fernando Alvarez und Donato Fernandez, "Agrarian Politics and Agricultural System of the European Community: A Historical Overview," in *Agrarian Policies and Agricultural System of the European Community: A historical Overview*, hrsg. von Alessandro Bonanno (Boulder: Westview, 1990): 76-105; Elmar Rieger,

Der Durchbruch gelang aber erst mit der Reform von 2003, in der die Direktzahlungen von der Produktionsmenge entkoppelt wurden und zu einer Betriebsprämie umgestaltet wurde, um einerseits eine Grundeinkommen zu sichern und andererseits die Produktion marktorientiert und WTO-konform aufzustellen. Damit war auch ein Mindestziel erreicht, um die Agrarpolitik nach der Erweiterung fortführen zu können. Die Reformen von 2009 und 2013 blieben auf diesem Pfad.

Zwei Dekaden später bestand die Spannung von 2003 auf einem neuen Niveau weiter. Einerseits musste seit den Beschlüssen von 2021 die Mitgliedstaaten ambitionierte nationale Strategiepläne nicht zuletzt hinsichtlich der klimapolitischen Ziele vorlegen. Andererseits rückte der Krieg in der Ukraine, einer der Kornkammern der Welt, die Frage globaler Nahrungsmittelsicherheit ins Zentrum. Diese Spannung dürfte sich verschärfen, kann aber innerhalb des europäischen Argumentationszusammenhang flexibel ausgeglichen werden. In der Agrarpolitik sind die meisten Fragen politischer Lenkung schon einmal durchdekliniert worden.

Das funktionale Sprachspiel der Agrarpolitik blieb bis zur Ausdehnung der Argumentation des Ausgleichs durch das funktionale Sprachspiel der Strukturpolitik in der Einheitlichen Europäischen Akte das einzige funktionale Sprachspiel mit wenig Markt, gewaltiger Modernisierung und signifikant redistributiver Politik. Im übrigen Binnenmarkt und seinen Argumentationszusammenhängen herrschte das liberale Argument des Markts und des Wettbewerbs vor.⁵¹¹

Betrachtet man nach dem funktionalen Sprachspiel der Agrarpolitik den Argumentationszusammenhang des Wohlstandsarguments wieder aus der Makroperspektive, dann wird schnell deutlich, dass trotz dieser Zugeständnisse die Argumentation des Markts die europäische Praxis dominiert. Für die Dominanz des Arguments des freien Markts und seines Güteraus-tauschs sorgten besonders die Entscheidungen des EuGH. Auf der Grundlage der Römischen Verträge war dem Gerichtshof daran gelegen, bei fehlender Harmonisierung den freien Warenverkehr auch über eine Dere-

"Schutzschild oder Zwangsjacke: Zur institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik," in *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, hrsg. von Stephan Leibfried und Paul Pierson (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998): 240-280; Ann-Christina L. Knudson, *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy* (Cornell University Press, 2009).

511 Für eine kritische Analyse der wirtschaftlichen Diskurse der europäischen Praxis vgl. Patrick Ziltener, *Strukturwandel der europäischen Integration* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 1999).

gulierung durchzusetzen. Das zentrale Hemmnis des Gemeinsamen Markts waren, nach der Abschaffung der Binnenzölle, der Vereinheitlichung der Außenzölle und einiger Harmonisierungen, die in großer Zahl verbliebenen nicht-tarifären Handelshemmnisse. Unterschiedliche Standards sollten, so die liberale Argumentationslinie des EuGH, falls es nicht gelang, sie durch Harmonisierung zu beseitigen, einfach anerkannt werden und somit nicht mehr als nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken können.

Das entscheidende und immer wieder bei neuen Entscheidungen bestätigte Urteil war das im Fall *Cassis de Dijon*:⁵¹² In Deutschland galt der Standard, dass sich Likör durch einen Mindestanteil an Alkohol von 22 Prozent auszeichnen müsse. In Dijon wurde nun aber ein Likör erzeugt, der einen geringeren Alkoholanteil hatte. Der *Cassis de Dijon* war folglich in Deutschland nicht zugelassen. Die französische Firma verklagte Deutschland vor dem EuGH und bekam Recht. Damit erlangte die liberale Argumentationslinie eine weitere Möglichkeit sich durchzusetzen. Wenn der Warenverkehr frei fließen sollte und die Harmonisierung, sprich eine positive Integration mit gemeinsam beschlossenen Standards, nicht vorankam, dann half der Gerichtshof mit der Vorgabe einer deregulierenden negativen Integration nach.⁵¹³

Die Einheitliche Europäische Akte griff die liberale Argumentationslinie auf und führte zusätzlich die Mehrheitsabstimmung in einigen Bereichen ein, um leichter positive gemeinsame Standards setzen zu können. In der Dichte des bis Ende 1992 entstehenden Binnenmarkts blieb es aber nicht bei der Deregulierung des Marktes, sondern die ausgleichende Modernisierung kam im Sprachspiel der Kohäsion zum Zug und setzte das Wechselspiel aus Markt und Modernisierung auf einem neuen Niveau fort.

512 Vgl. zum Urteil und zum Einfluss des EuGH Renaud Dehousse, *The European Court of Justice. The politics of judicial integration* (New York: St. Martin's Press, 1998); Joseph Weiler, *The constitution of Europe* (New York: Cambridge University Press, 1999).

513 Vgl. kritisch zur negativen Integration: Fritz Scharpf, "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States," in *Governance in the European Union*, hrsg. von Gary Marks et al. (London: Sage, 1996): 15-39. Fritz Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* (Frankfurt am Main: Campus, 1999) auf S. 47-110.

§ 2: Das topische Sprachspiel der Kohäsion

Wie im Brennglas erscheint der Zusammenhang von Markt und Modernisierung im topischen Sprachspiel der Kohäsion, dessen Argumentation schon vor dem Binnenmarkt bestand, aber dort besonders zum Tragen kam und dabei das funktionale Sprachspiel der Strukturfonds zu gestalten begann. Das topische Sprachspiel der Kohäsion des Binnenmarktprogramms lässt sich mit dem Cecchini-Bericht⁵¹⁴ und mit dem Bericht von Padoa-Schioppa⁵¹⁵ einleitend darstellen. Diese beiden Berichte wurden nach der Einheitlichen Europäischen Akte zur Bewertung der Folgen des Binnenmarkts in Auftrag gegeben. Während Cecchini das Binnenmarktprogramm mit einer generellen Wohlstandssteigerung für alle begründete, betonte Padoa-Schioppa, dass die ärmeren Regionen durch die Freiheit des Binnenmarkts unter Druck geraten könnten. Der Binnenmarkt war ohne Zweifel ein Projekt, das, lange anvisiert, sich erst unter der stützenden Argumentation des in den 1980er Jahren stark werdenden neoliberalen Diskurses entwickeln konnte. Doch war der neoliberale Diskurs nicht so stark, dass er über die theoretisch ebenfalls wohl begründeten Bedenken des Padoa-Schioppa-Berichts hinweggehen konnte.⁵¹⁶ Das europäische Sprachspiel des Wohlstands ging von Anfang an davon aus, dass die Wohlstandssteigerung über deregulierende Vergemeinschaftung Verlierer haben werde, die besser gestellt werden müssten. Behrens und Smyrl zeigten, dass diese Argumentationslinie, die sich an den Thesen Myrdals⁵¹⁷ orientierte, schon für die Anfänge des Wohlstandsarguments und für die ersten, noch marginalen funktionalen Sprachspiele des Ausgleichs galt und auch in den Dokumenten so formuliert wurde.⁵¹⁸

514 Paolo Cecchini, *Europa 92 - Der Vorteil des Binnenmarkts* (Baden-Baden: Nomos, 1988).

515 Tommaso Padoa-Schioppa, *Efficiency, Stability and Equality - A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

516 Zur Gegensätzlichkeit der beiden Argumentationslinien vgl. Liesbet Hooghe, "EU cohesion policy and competing models of European capitalism," *Journal of Common Market Studies* 36 (1998): 457-477.

517 Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions* (London: Duckworth, 1957).

518 Petra Behrens und Marc Smyrl, "A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market," *Journal of European Public Policy* 6 (1999) 419-435, auf S. 421, 426-429.

Im markoliberalen Modell wird davon ausgegangen, dass der perfekte Markt, der keine künstlichen, staatlich geschaffenen Hürden kennt, durch die freie Bewegung von Kapital und Arbeit den Kostenfaktor immer so ausartieren kann, dass das Kapital sich in Abschwunggebiete bewegt, um dort von den niedrigen Kosten zu profitieren und die Arbeit in die Boomregionen abwandert, um dort von den höheren Löhnen zu profitieren.⁵¹⁹ In der Theorie Myrdals wird jedoch im Gegensatz dazu davon ausgegangen, dass regionale Ungleichheiten durch den Markt nicht ausgeglichen, sondern vielmehr verstärkt werden. Um dem entgegenzuwirken, ist öffentliche Planung und Intervention unerlässlich. Die betroffenen Regionen müssen als Träger des regionalen und lokalen Wissens um ihre Schwierigkeiten in diesen Planungsprozess einbezogen werden.⁵²⁰ Die Kommission verband ihre markliberale Position immer mit der durch diese Theorie abgesicherten Argumentationslinie der ausgleichenden, die Kohäsion gewährleistenden Modernisierung. Besonders der Delors-Kommission gelang es, diese beiden Argumentationslinien zu verbinden.⁵²¹

Mit dieser Absicherung gegenüber einem markoliberalen Diskurs durch das Argument der Kohäsion wurde das *bargaining* nun nicht in ein freundlich-altruistisches Problemlösen überführt. Mit diesem Argument konnte vielmehr das Feilschen erst richtig beginnen. Wäre nur das markliberale Argument der negativen Integration gültig, könnte man Verhandlungen getrost einstellen und alles der *invisible hand* des Marktes überlassen. Gerade weil sich das Wohlstandsargument allein entlang der Linie des Modernisierungsarguments als Ausgleich mit dem Ziel des Zusammenhalts entwickeln lässt, kommt es zum *bargaining*. Das Investieren von Geld wie der Abbau von Schutzmauern muss sich für alle lohnen. Feilschen gilt deswegen als legitime Form der Argumentation. Nur äußert sich dieses *bargaining* weniger im Drohen mit *exit-options*, als im Präsentieren des eigenen Wohlstandsgewinns als Mittel der Steigerung des Wohlstands für alle. Wenn diese Argumentation auf unsicheren Beinen steht, dann kann der, dessen Wohlstandsmehrung fraglich bleibt oder dem, dem kurzfristig Einbußen

519 Einführend: Wim Kösters, Rainer Beckmann und Martin Hebler, "Elemente der ökonomischen Integrationstheorie," in *Theorien europäischer Integration*, hrsg. von Wilfried Loth und Wolfgang Wessels (Opladen: Leske+Budrich, 2001): 35-86.

520 Vgl. Petra Behrens und Marc Smyrl, "A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market," *Journal of European Public Policy* 6 (1999): 419-435, auf S. 422-426.

521 George Ross, *Jacques Delors and European integration* (New York: Oxford University Press, 1995).

drohen, auf Ausgleich dringen, um den Zusammenhalt zu sichern, was Moravcsik wenig zutreffend als *side payments* abtut.⁵²² Eine Argumentation, der es nicht gelingt, den Vorteil des Partners mit dem eigenen zu verbinden, hat im europäischen Argumentationszusammenhang wenig Chancen sich durchzusetzen.

Diese *Win-Win*-Situationen⁵²³ gehen jedoch über die Frage der absoluten Gewinne⁵²⁴ hinaus. Es wird nicht nur die neorealistische Vorstellung von der Wachsamkeit der Staaten gegenüber relativen Gewinnen des anderen ad absurdum geführt, sondern absolute Gewinne können nur dann Legitimität für sich einfordern, wenn der schwächere Partner mehr davon profitiert als der stärkere und damit der relative Abstand schrumpft. Das Argument der relativen Gewinne wird damit nicht durch das der absoluten Gewinne ersetzt, sondern auf den Kopf gestellt. Der Starke muss dem Schwachen nachweisen können, dass dieser mehr gewinnt, als er selbst, damit sich die Lücke zwischen beiden verringert und der Zusammenhalt wächst. Auf der anderen Seite muss der Schwächere aber auch darstellen können, dass dieses Mehr an Gewinn durch die Ausgleichszahlungen auch nachhaltig eingesetzt wird und somit der Ausgleich auch wirklich zur Kohäsion, zum Zusammenhalt, beiträgt. Das Spiel um den Wohlstand bleibt ein hartes *bargaining*, in dem sich die Argumentation für alle rechnen muss – kurzfristig wie langfristig.

Historisch begann die Argumentation des Ausgleichs bereits in den Römischen Verträgen, in denen den Staaten ausdrücklich zugestanden wurde, durch eine interventionistische Politik für den Anschluss ihrer weniger ent-

522 Andrew Moravcsik, *The choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

523 Arthur Benz, "Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union," in *Europäische Integration*. 2. Auflage, hrsg. von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Oppladen: Leske+Budrich/UTB, 2003): 317-351.

524 Die Frage, ob bei Kooperationen relative oder absolute Gewinne zählen, gilt als eine der letzten Trennlinien innerhalb des neoutilitaristischen Lagers. Die Neorealisten gehen davon aus, dass die Partner der Kooperation darauf achten, dass der andere nicht mehr gewinnt als sie selbst, um ihm dadurch in einem späteren Konfliktfall keinen Vorsprung an *capabilities* zu verschaffen. Die Neoliberalen gehen davon aus, dass die Kooperation mit der Aussicht auf absolute Gewinne bereits zustande kommt, da sie die Fungibilität von Macht ebenso weniger hoch einschätzen wie die Wahrscheinlichkeit, dass es nach der Kooperation zum Konflikt kommt. Das Leitbild der liberalen Argumentation bleibt die Pareto-Optimalität, bei der Veränderungen daran bewertet werden, ob sie einen besser stellen ohne dem anderen zu schaden. Vgl. dazu David A. Baldwin (Hrsg.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

wickelten Regionen zu sorgen.⁵²⁵ Sie setzte sich fort in der Agrarpolitik und in der für die britischen Ausgleichswünsche geschaffenen Regionalpolitik, die durch die alternde britische Industrie und die geringen Ausgleichsmöglichkeiten für die britische Landwirtschaft legitimiert wurde. Regionalpolitik erzeugte hier noch keinen Zusammenhang zwischen subnationalen und supranationalen Akteuren, sondern vollzog sich als Ausgleichszahlung an den betreffenden Mitgliedstaat. Im *bargaining* der Staaten wurde nur klargestellt, dass sie ihren gefährdeten Regionen helfen können müssen und jeder dabei angemessen unterstützt werden muss.⁵²⁶ Dabei zeigte sich aber gerade im Beispiel des Einforderns eines Ausgleichs durch die Briten, dass dieser Ausgleich leichter über die Argumentation eines neuen Politikfelds für alle gelingt. Die Gemeinschaftsmethode fordert nicht einfach Zahler und Empfänger. Jeder muss einzahlen. Erst dann kann aus einer gemeinschaftlich formulierten Politik heraus ausgehandelt werden, wer beim Verteilen des Geldes Nettozahler und wer Nettoempfänger wird, damit sich langfristig und indirekt das Unternehmen für alle rechnet. Erst der *I want my money back*-Argumentation Margaret Thatchers gelang mit dem Rabatt für Großbritannien das Verhandeln eines direkten und speziellen Ausgleichs. Thatchers Positionsgewinn zeigte, dass auch eine entschieden marktliberale Position sich der Argumentation des Ausgleichs bedienen kann, wenn es ihr gelingt, zu begründen, dass sie unangemessen weniger gewinnt oder unangemessen mehr investieren muss als die anderen.

Hooghe und Keating⁵²⁷ fassen die Argumentation des Ausgleichs und der Kohäsion entlang dreier Argumentationslinien zusammen: Einmal gilt die zentrale ökonomische These, dass der freie Markt den schwachen Regionen schadet und der Faktor Arbeit in Europa weniger flexibel ist als beispielsweise in den USA. Dies wird durch die direkte soziale Argumentation noch zusätzlich abgefedert, dass eine Mobilisierung des Faktors Arbeit im gleichen Umfang wie der des Kapitals gesellschaftspolitisch nicht erwünscht ist. Darüber hinaus gilt in der Fortsetzung der Modernisierungsargumentation die staatliche Garantie der Einbindung der peripheren Regionen.⁵²⁸

525 Petra Behrens und Marc Smyrl, "A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market," *Journal of European Public Policy* 6 (1999): 419-435, auf S. 431.

526 Yves Mény, "Should the Community regional policy be scrapped?," *Common Market Law Review* 19 (1982): 373-388.

527 Liesbet Hooghe und Michael Keating, "The politics of European Union regional policy," *Journal of European Public Policy* 1 (1994): 376-393, auf S. 368-370.

528 Michael Keating, *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State* (Hemel Hempstead: Harvester, 1988).

Das Argument der Solidarität sahen Hooghe und Keating nicht im Zentrum der Argumentation, aber doch als grundlegendes Argument und als „Gegengift“ zur Argumentation des Markts.⁵²⁹ Die Bedeutung des Topos der Solidarität nahm in einer vertieften europäischen Praxis markant zu, auch wenn Gegenströmungen seine Entwicklung behinderten.⁵³⁰

Angeschoben durch die Argumentationslinie der Modernisierung für den Markt, ergab sich über das Argument des Ausgleichs und des Zusammenhalts ein ausgefeiltes und weit verzweigtes funktionales Sprachspiel der Regional- und Strukturpolitik. Es wurde mit der Reform zum Binnenmarkt 1988 eingeführt und 1993 im Zuge der Umsetzung der WWU modifiziert bestätigt.

Die Strukturfonds setzten sich aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft/Abteilung Ausrichtung (EAGFL/Abteilung Ausrichtung) zusammen. Der Europäische Sozialfonds wurde bereits in den Römischen Verträgen beschlossen und diente der Umschulung und Umsiedlung von Arbeitskräften aus benachteiligten Gebieten. 1962 wurde der Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik, der nicht die Mindestpreise garantieren sollte, sondern der Neuausrichtung des ländlichen Raums gewidmet war, in den Rahmen der Strukturpolitik gestellt. Der Europäische Regionalfonds wurde 1975 auf britischen Wunsch eingerichtet, da die Briten aus der Argumentation der beiden anderen Fonds heraus ihren Ausgleich nicht erhalten konnten. Er wurde diesem Bedürfnis entsprechend für Investitions- und Infrastrukturbeihilfen in vom Niedergang betroffenen Industriestandorten konzipiert. Diese einzelnen funktionalen Sprachspiele und ihre jeweilige Formulierung des Ausgleichs wurden zwar immer wieder reformiert, bildeten aber nie einen aufeinander abgestimmten Argumentationszusammenhang. Alle drei hatten nur die Gemeinsamkeit, dass sie sich auf das Argument des Ausgleichs für benachteiligte Regionen mit dem Ziel des wirtschaftlichen Zusammenhalts berufen konnten. Ihre Ausgestaltung blieb aber fragmentiert und vor allem weitgehend dem jeweiligen Empfängerstaat überlassen.⁵³¹

529 Liesbet Hooghe und Michael Keating, "The politics of European Union regional policy," *Journal of European Public Policy* 1 (1994): 376-393, auf S. 370.

530 Zum Stand nach Lissabon vgl. Michèle Knodt und Anne Tewes (Hrsg.), *Solidarität in der EU* (Baden-Baden: Nomos, 2014).

531 Tanja Makk, *Politikgestaltung auf europäischer Ebene* (Baden-Baden: Nomos, 2002) auf S. 46ff.

Die große Reform kam mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Binnenmarktprogramm. Das Argument des Ausgleichs wurde nun als ausdrückliches Argument der Kohäsion aufgewertet, gleichzeitig aber auch an das Effizienzkriterium des marktliberalen Diskurses gebunden. Die Kommission hatte mit der EEA den Auftrag erhalten, die isolierten funktionalen Sprachspiele des Ausgleichs zu einem schlagkräftigen Sprachspiel der Kohäsions- und Strukturpolitik auszubauen, was zu einer breit angelegten Praxis führte, die nicht nur regionalpolitisch, sondern europapolitisch bedeutsamen wurde. Denn mit der Bündelung dieser Politiken in einem von der Kommission kontrollierten funktionalen Sprachspiel, das neben den staatlichen Akteuren gerade auf die Einbindung und Aufwertung der subnationalen Akteure abzielte, entstand die Praxis, die einen der wichtigsten Anstöße zur Konzeptualisierung der EU als Mehrebenensystem gab.⁵³²

Im Delors-I-Paket gelang es, ausgehend von den beiden zentralen Argumentationslinien der Berichte von Cecchini und Padoa-Schioppa, die Argumentation des marktliberalen Diskurses mit dem des Ausgleichs zum Sprachspiel der Kohäsion zu verbinden.⁵³³ Die Grundlage dieser Reform war mit dem EWG-Vertrag seit der EEA gegeben. Denn dort heißt es im Artikel 130a:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern.“⁵³⁴

Unter der Federführung der Delors-Kommission und auf Druck der südlichen Länder wurden die Topoi der Vollendung des Binnenmarks und der Stärkung des wirtschaftlichen Zusammenhalts ein unlösbares Begriffspaar.

Die Ausgestaltung dieses Sprachspiels verlief als hartnäckiges Feilschen. Mit dem Brüsseler Gipfel vom 11./12. Februar 1988 galt zwar das Delors-I-Paket als angenommen, die tatsächlichen Hauptnutznießer standen aber

532 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001).

533 Petra Behrens und Marc Smyrl, "A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market," *Journal of European Public Policy* 6 (1999): 419-435, auf S. 430.

534 Zitiert nach: Tanja Makk, *Politikgestaltung auf europäischer Ebene* (Baden-Baden: Nomos, 2002) auf S. 197.

noch nicht fest. Dem Kriterium der Effizienz entsprechend waren fünf Ziele festgelegt worden, die die einzelnen Fonds fördern sollten. Um sich gegen die bereits etablierten Strukturen der kleinen funktionalen Sprachspiele der verschiedenen Fonds nicht durchsetzen zu müssen, wurden diese nicht aufgelöst und in einen einheitlichen Fonds integriert, sondern blieben weiter bestehen und wurden nur auf die fünf Ziele fokussiert. Unter der Rubrik Ziel 1 wurden die Entwicklung und die strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand gefördert, dies wurde durch Mittel des EFRE, ESF und EAGLF/Abteilung Ausrichtung finanziert. Ziel 2 förderte die Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, einschließlich der Beschäftigungsgebiete und der städtischen Ballungszentren, die vom industriellen Niedergang schwer betroffen waren, durch Mittel aus EFRE und ESF. Das Ziel 3 war der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gewidmet. Dafür wurde auf den ESF zurückgegriffen. Ziel 4 sollte, ebenfalls aus dem ESF finanziert, die Eingliederung Jugendlicher ins Erwerbsleben erleichtern. Ziel 5 finanzierte die Beschleunigung der Anpassung der Agrarstrukturen und Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete aus EAGLF/Abteilung Ausrichtung, EFRE und dem ESF.⁵³⁵

Die Ziel-1-Regionen sollten den größten Anteil erhalten, aber außer auf Nordirland und die französischen Überseegebiete hatte man sich beim Brüsseler Gipfel auf keine Gebiete verständigen können. Auf Vorschlag der Kommission einigte man sich dann darauf, dass Regionen, deren Brutto-sozialprodukt unter 75 Prozent des europäischen Durchschnitts lag, zu den Ziel-1-Regionen zählen. Damit waren ganz Irland, Griechenland und Portugal sowie Korsika und die meisten Regionen Spaniens und Südtaliens Ziel-1-Regionen. Im Sinne des Ausgleichs wurde mit dem Beitritt der skandinavischen Länder Schweden und Finnland in der folgenden Finanzierungsperiode noch ein Ziel 6 zur Förderung dünn besiedelter Regionen neu eingerichtet, da sonst Finnland und Schweden kein Argument innerhalb des funktionalen Sprachspiels gefunden hätten, das ihr grundsätzlich legitimes Argument des Ausgleichs gestützt hätte.⁵³⁶

Das Geld war zwar nun aufgeteilt, die Regeln, nach denen es ausgeteilt werden sollte, waren damit aber noch nicht geklärt. „While many policy

535 Ibid. 214.

536 Liesbet Hooghe und Michael Keating, "The politics of European Union regional policy," *Journal of European Public Policy* 1 (1994): 376-393, auf S. 385.

areas can be described as institutions looking for funding, cohesion policy is funding looking for institutions.“⁵³⁷

Die Mittel des Ausgleichs und das Argument der Kohäsion waren auf der Ebene der Staaten ausgehandelt worden. Zwischen den Staaten wurden auch die Grundlinien der Finanzierungszeiträume bestimmt. Das funktionale Sprachspiel der Strukturfonds kennt damit eine intergouvernementale Aufteilungsrunde. Dieses Aufteilen ist innerhalb des auch von der Kommission beeinflussten Argumentationszusammenhangs die Angelegenheit der Staaten. Bei der Vorgabe der Argumente wie bei der Konstituierung der Austeilungsmodalitäten spielten die Kommission und spätestens seit der Runde von 1993 die Netzwerke, die sich über das funktionale Sprachspiel gebildet hatten, eine entscheidende Rolle.⁵³⁸ Die Argumente der Austeilungsrunde waren auf das Argument der effizienten Kohäsion abgestimmt. Das bereitgestellte Geld sollte mit maximalem Effekt genutzt werden, um den gewünschten ökonomischen Zusammenhalt herzustellen.

Um die Kohäsionsargumentation effizient umzusetzen, hatten sich die Staaten einmal auf das Prinzip der Konzentration verständigt. Mit der Programmplanung sollte die Effizienz der Investitionen gesichert werden und die Kommission bekam dadurch einen breiten Einfluss beim Ausarbeiten der Agenda und damit auch einen langen Arm tief hinein in das staatliche Hoheitsgebiet.⁵³⁹ Auf der anderen Seite konnten die Staaten nicht mehr wie vor 1988 unabhängig Projekte ihrer Wahl nennen, sondern mussten diese in die Programme einpassen. Die Auswahl nahmen jedoch immer noch die Länder vor. Mit dem Prinzip der Partnerschaft war dem Argument Rechnung getragen worden, dass alle beteiligten – supranationale, nationale wie subnationale – Akteure an der Gestaltung der Ausgaben beteiligt werden sollten. Damit war die Verbindung zwischen den supranationalen und subnationalen Akteuren hergestellt. Die Auswirkungen blieben von Land zu Land unterschiedlich. Durch das Prinzip der Additionalität konnte erfolgreich Druck von der Kommission auf Länder ausgeübt werden, die

537 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001) auf S. 94. Gary Marks, Liesbet Hooghe und Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance," *Journal of Common Market Studies* 34, Nr. 3 (1996): 341-378, auf S. 389.

538 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001) auf S. 94-95.

539 Ibid. auf S. 98-102.

selbst Einsparungen in diesem Bereich vornehmen wollten. Mit diesen Prinzipien waren die Argumente für das Austeilungsspiel vorgegeben.⁵⁴⁰

Hooghe und Keating konzeptualisieren innerhalb des Austeilungsspiels vier Stufen: Auf der ersten Stufe findet das *bargaining* um den regionalen und nationalen Entwicklungsplan zwischen der Kommission und den staatlichen Bürokratien statt. Die regionalen Vertreter sind je nach den Traditionen der jeweiligen Staaten unterschiedlich eingebunden. Auf der zweiten Stufe werden dann diese Pläne als verbindliche Rechtstexte ausgehandelt. Der Einfluss der subnationalen Vertreter variiert hier noch stärker. In der dritten Stufe verhandeln zur Ausgestaltung der Pläne für die einzelnen Projekte überall Vertreter der Regionen mit. In der vierten Phase geht dann der *bargaining*-Prozess weitgehend auf die Vertreter der Kommission und der regionalen Vertreter über, die dann die Umsetzung und Kontrolle aushandeln.⁵⁴¹

Daraus ergibt sich ein umfassendes Initiativrecht für die Kommission.⁵⁴² Sie gibt die ersten Argumente vor. Bei der Ausformulierung der Argumentation haben dann die Staaten und – soweit die Staaten es zulassen – auch die subnationalen Akteure weit reichende Mitsprachemöglichkeiten. Auch bei der Ausführung, die die Regionen und die Kommission zu weiten Teilen selbst umsetzen, haben die Staaten die Möglichkeit einzugreifen.⁵⁴³

Ob in den Verhandlungen der Netzwerke und Lobbyisten jedoch das Ziel der Kohäsion näher rückt oder ob sich nicht vielmehr die gut organisierten Interessen die Rosinen sichern können und so wenig zur Kohäsion beigetragen wird, wurde immer stärker strittig.⁵⁴⁴ Mit der anstehenden Erweiterung war klar, dass die Strukturpolitik unter Druck geraten würde.⁵⁴⁵ Zu viele der neuen Mitglieder hatten wesentlich bessere Argumente,

540 Überblick vgl. Tanja Makk, *Politikgestaltung auf europäischer Ebene* (Baden-Baden: Nomos, 2002) auf S. 221-227. Liesbet Hooghe, *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

541 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001) auf S. 98-102.

542 Zur Rolle der Kommission vgl. Marc Smyrl, "When (and how) do the Commission's preferences matter?," *Journal of Common Market Studies* 36 (1998): 79-99.

543 Ingeborg Tömmel, *Staatliche Regulierung und europäische Integration* (Baden-Baden: Nomos, 1994) auf S. 113.

544 Zu den Pathologien der Strukturpolitik aus Sicht der Kommission vgl. Stefaan De Rynck und Paul McAleavey, "The cohesion deficit in Structural Fund policy," *Journal of European Public Policy* 8 (2001): 541-557.

545 Hans-Jürgen Axt, *Solidarität und Wettbewerb - die Reform der EU-Strukturpolitik* (Gütersloh: Bertelsmann, 2000).

an die Fleischtöpfe des Sprachspiels zu drängen als die alten Nutznießer. Auf der Agenda 2000 stand daher eine neuerliche Fokussierung und die Kürzung der Mittel für die alten Mitglieder. Zusätzlich zum Problem der Erweiterung standen die Geberländer unter dem enormen Druck, selbst die strengen Konvergenzkriterien der Neuverschuldung einzuhalten.⁵⁴⁶

Nach dem steilen Anwachsen in der Reform von 1993 brachte die Agenda 2000 deshalb mit dem Beschluss des Berliner Gipfels 1999 ein Einfrieren der Mittel. Die Mittel wurden auch in Vorbereitung auf die Erweiterung konzentriert und sollten jetzt nur noch 40 Prozent der EU abdecken. Vorher lag die Abdeckungsquote bei 50 Prozent. Im Ergebnis brachte die Reform von 1999 darüber hinaus die Reduzierung der fünf Ziele auf drei. In Ziel 1 wurde die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts) und von dünn besiedelten Gebieten und Gebieten in äußerster Randlage festgelegt. Unter den Vorgaben von Ziel 2 bekamen nun Regionen, die sich im Umbruch befinden, aber nur maximal 18 Prozent der EU-Bevölkerung einschließen dürfen, ihren Anteil der finanziellen Zuschüsse. Das Ziel 3 sprach allen Regionen, die nicht zu Ziel 1 gehörten, Hilfen bei Modernisierungsprogrammen im Arbeits- und Bildungssektor zu. Die Kommission beschränkte ihre eigenständigen Initiativen auf vier: INTERREG, URBAN, LEADER und EQUAL. In dieser Finanzierungsperiode wurden 69,7 Prozent der Mittel für das Ziel 1 verwandt, 11,5 Prozent für Ziel 2 und 12,3 für Ziel 3. Darüber hinaus gab es eine Liste mit nationalen Sonderregelungen und Übergangsmaßnahmen.⁵⁴⁷

Keines der alten Argumente wurde damit fallen gelassen, sondern sie wurden vielmehr gestrafft unter ein neues Argument subsumiert. Die Kommission wurde durch ihre Möglichkeit gestärkt, vier Prozent der Länderbudgets einzubehalten, um sie dann für das erfolgreichste Projekt des jeweiligen Landes auszuschütten.⁵⁴⁸ Das liberale Effizienz- und Leistungskriterium zeigte hier wieder seine Argumentationsmacht. Die Details des funktio-

546 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001) auf S. 109.

547 Vgl. neben Hooghe und Marks auch Peter Becker, "Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand - die Agenda 2000," in *Osterweiterung der Europäischen Union - die doppelte Reifeprüfung*, hrsg. von Barbara Lippert (Bonn: Europa Union, 2000): 61-104, auf S. 68f.

548 John B. Sutcliffe, "The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?," *Journal of European Public Policy* 7 (2000): 290-309, auf S. 301-305.

nalen Sprachspiels der Strukturpolitik änderten sich in den letzten beiden Dekaden erheblich. Die Argumentationsfigur der Kohäsion war aber nicht nur stark genug, sich auch in der erweiterten Union zu behaupten, ihr gelang auch ein Ausbau ihrer Bedeutung und ihres Finanzvolumens.⁵⁴⁹

§ 3: Sprachspiele der Eurozone: Von der Kohäsion zur Konvergenz

Beim Aufbau des funktionalen Sprachspiel der Wirtschafts- und Währungsunion geriet das Argument der Kohäsion unter den besonderen Druck der Finanzmärkte, da es an deren Einschätzung der bereits erreichten Kohäsion hing, in welcher Bandbreite der Zins für die nationalen, nicht vergemeinschafteten Schulden der Euroländer festzulegen wäre. Um einer solche Kohäsion herzustellen, standen grundsätzlich gegenüber den vorherigen Optionen mit mehreren Währungen nur noch zwei Möglichkeiten bereit. Da nicht mehr gegenüber den anderen Währungen abgewertet werden konnte und die Europäische Zentralbank einen gemeinsamen Zinssatz festzulegen hatte, musste der europäische Gleichklang entweder über eine rigorose Anpassung an die Marktforderungen und eine entsprechende fiskalische Sparpolitik erreicht werden oder die stärkeren Länder mussten den schwächeren Ländern mit Transferzahlungen unter die Arme greifen. Da die Hartwährungsländer, angeführt von Deutschland, zu einer substantielle Transferunion nicht bereit waren, die Währungsunion aber durch die günstigeren Verschuldungsmöglichkeiten große Gewinne für die schwächeren Weichwährungsländer versprach, ließ sich ein Kompromiss schließen, der von der Kohäsion zur Konvergenz führte.

Um die Stabilität des Euro zu garantieren, wurden strenge Konvergenzkriterien aufgestellt, die nur dem fähigen Mitglied Zugang zur gemeinsamen Währung eröffnen sollten. Doch das Argument der Kohäsion war auch fest verankert. Bereits beim Vertragsabschluss von Maastricht konnten Irland, Spanien, Portugal und Griechenland die Argumentation des Ausgleichs und der Kohäsion noch so weit ausdehnen, dass ein zusätzlicher Kohäsionsfonds zur ausschließlichen Verfügung dieser vier Länder eingerichtet wurde. Jenseits des funktionalen Sprachspiels der Strukturpolitik wurde ein Fonds geschaffen, der in Abstimmung zwischen Kommission und den vier Empfängerländern Verkehrs- und Umweltprojekte finanzieren

549 Julian Dörr, „Die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die europäische Integration. Aktuelle Bestandsaufnahme eines unbekannten Politikfeldes“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1 (2016): 27-37.

sollte. Die Möglichkeiten, die Verwendung der Mittel zu gestalten, standen innerhalb dieses Rahmens weitgehend im Belieben der vier Kohäsionsländer. Doch die ausgabenorientierte Modernisierung blieb auf die Phase der Vorbereitung beschränkt.

Die Konvergenzkriterien blieben ausschlaggebend für die Teilnahme an der Währungsunion. Die gemeinsame Währung würde nur dann den positiven Effekt des großen Wirtschaftsraums voll für die Wohlstandssteigerung ausnutzen, wenn sie die Geldwertstabilität garantieren konnte. Der Kohäsionsfonds sollte diese Leistungsfähigkeit herstellen. Nachdem diese hergestellt wäre, sollte nur noch Leistung zählen. Wer die Mittel des Kohäsionsfonds zu nutzen verstand und die Konvergenzkriterien erreichte, durfte an der Währungsunion teilnehmen, wem das nicht gelang, der blieb ausgeschlossen.⁵⁵⁰ Mit dieser Konstellation zog sich die politische Modernisierung der europäischen Argumentationszusammenhang auf eine reine Vorbereitungsrolle zurück und vertraute alles weitere der Macht der Finanzmärkte an.

Dieses Arrangement ging zunächst auf. Alle Kohäsionsländer hatten die Konvergenzkriterien erreicht. Spanien, Portugal und Irland gleich im ersten Anlauf 1999, Griechenland 2001, wenn auch, wie sich später herausstellte mit wohl geschönten Zahlenwerk. Trotz aller folgenden Krisen schlugen diesen Weg über die Konvergenzkriterien in die Währungsunion auch mehrere Länder der Beitrittsrunde von 2004 ein und Dänemark schloss sich indirekt über einen festen Wechselkurs weitgehend an: Slowenien 2007, Malta und Zypern 2008, die Slowakei 2009, Estland 2011, Lettland 2014, Litauen 2015. Doch nach der dramatischen Griechenlandkrise von 2015 schloss sich erst 2023 Kroatien der Eurozone an.

Die anhaltende Attraktivität der Währungsunion auch nach vielen Krisen spricht für ihren zumindest teilweisen ökonomischen Erfolg. Doch dieser stand und steht auf unsicheren Beinen. Aus der Perspektive der Hartwährungsländer, die von der Währungsunion dadurch profitierte, dass ihre Exportindustrie nicht mit einer aufwertenden Währung belastet wurden, die aber nicht genügend Gewinne machten, um die Risiken einer ausufernden Haushaltspolitik der anderen Mitgliedsstaaten tragen zu wollen, musste unbedingt ein wirtschaftliches Gleichgewicht gesichert bleiben, dass ohne

550 Kenneth Dyson (Hrsg.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Amy Verdun (Hrsg.), *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union* (Lanham: Rowman&Littlefield, 2002).

dauerhafte Transferzahlungen, oder deren Gefahr durch die Garantie von Schulden und gar eine gemeinsame Verschuldung, auskam. Im Rahmen der neoliberalen Dominanz des Marktarguments entwickelt sich daraus die wenig nachhaltige Argumentation des Stabilitätspakts.

Nachdem sich am Ende der Vorbereitungsphase abzeichnete, dass nicht nur der traditionell elitäre Club, den das Schäuble-Lamers-Papier⁵⁵¹ noch im Auge hatte, sondern alle ehemaligen Weichwährungsländer die Konvergenzkriterien einhalten würden, sahen die Vertreter eines strikt stabilitätsorientierten monetären Kurses, vor allem Deutschland, die Gefahr, dass nach dem Beitritt zum Euroclub die Anstrengungen zur Konsolidierung der Haushalte nachlassen würden und dadurch die zukünftige Stabilitätspolitik für den Euro gefährdet wäre. Aus diesen Überlegungen heraus begründete Deutschland die Notwendigkeit eines Stabilitätspakts, der die Einhaltung der Konvergenzkriterien auch nach der Euro-Einführung in allen beteiligten Ländern sicherstellen sollte. Die Einhaltung des Stabilitätspakts würde durch ein ausgefeiltes funktionales Sprachspiel unter der Aufsicht der Kommission, die im Extremfall empfindliche Strafen verhängen könnte, garantiert werden.⁵⁵²

Mit dem Durchbruch dieser Argumentation war dem marktliberalen Diskurs ein entscheidender Schlag gegen die Argumentation der ausgleichenden, politischen Modernisierung gelungen. Die politische Modernisierungsleistung bestand nur noch darin, marktkonforme Reformen anzustoßen und nicht mehr für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit oder gar die Kompensation von Verlusten aufzukommen. Wer weniger von mehr Integration profitierte, hatte jetzt kein Anrecht mehr auf einen modernisierenden Ausgleich, sondern die anderen verfügten über das Argument, dass sie durch das Missmanagement des einen Partners selbst Schaden nehmen würden und deswegen Anrecht auf Kompensation hätten. Das Argument des Ausgleichs durch Hilfe und sozialen Zusammenhalt war damit zum Argument des Ausgleichs durch Bestrafung geworden. Der neoliberale Diskurs hatte die spitze Argumentation „Arm gleich faul, frech oder dumm und damit gefährlich“ gegen die alte Argumentation „Arm gleich hilfsbedürftig, damit Zusammenhalt gewährleistet“ durchgesetzt.

551 „Überlegungen zur europäischen Politik Schäuble-Lamers-Papier I“ 01.09.1994 www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/schaeublelamers94/pdf

552 Graham Bishop, "The Future of the Stability and Growth Pact," *International Finance* 6 (2003): 297-308; Marco Buti, Sylvester Eijffinger und Daniele Franco, "Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward," *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2003): 100-111.

Doch das Argument der auf Kohäsion abzielenden und durch Transfers finanzierten Modernisierung ließ sich nicht ganz so leicht abschütteln. Beim Berliner Gipfel zur Agenda 2000 konnten die Kohäsionsländer die Verlängerung des Kohäsionsfonds durchsetzen. Obwohl alle vier Kohäsionsländer die Konvergenzkriterien erfüllten und als Mitglieder der Eurozone auch weiter erfüllen sollten, konnte trotz vehementen Widerstands der Nettozahler dieser Fonds nicht gestrichen werden. Der Kohäsionsfonds wurde aber aus dem Zusammenhang der Währungsunion gelöst und in die Logik der Strukturpolitik integriert.⁵⁵³ Bis dahin waren die Konvergenzkriterien noch nicht verletzt worden und die Kohäsionsländer konnten argumentieren, dass das bisher Erreichte weiter abgesichert werden müsse. Die Verschiebung zur Strukturpolitik und die damit verbundene Verbannung aus dem funktionalen Sprachspiel der Währungsunion erwies sich als fatale Weichenstellung.

In den nächsten Jahren änderte sich das wirtschaftliche Umfeld grundlegend. Die in Boomzeiten aufgestellten Konvergenzkriterien sollten nun, durch die Strafen des Stabilitätspakts erzwungen, auch in der Rezession eingehalten werden. Die Kohäsionsländer Portugal und Irland bekamen warnende Post von der Kommission, wie es als erste Runde der Maßregelung durch den Stabilitätspakt vorgesehen war. Jedoch hatten nicht nur die Kohäsionsländer Probleme mit der Wirtschaft, sondern auch der deutsche Erfinder des Stabilitätspakts. Deutschland verfehlte selbst das Konvergenzkriterium der Nettoneuverschuldung von drei Prozent und stand nun ebenfalls unter der mahnenden Beobachtung der Kommission. Frankreich erging es ebenso. Mit dem Aussetzen des Defizitverfahrens gegen Frankreich und Deutschland durch den Ministerrat Ende 2003 trotz des entschiedenen Widerstands der Kommission war die punitive Seite des Stabilitätspakts bereits früh erledigt. Die Hartwährungsländer hatten die Daumenschrauben etwas zu fest angezogen.

Zwei Jahrzehnte später dokumentierte die Kommission im Kontext der Debatte um die Reform des Stabilitätspakts auf Anfrage eines deutschen Mitglieds des Europäischen Parlaments, des Abgeordneten Moritz Körner (FDP/Renew), dass sie zwar 37 Defizitverfahren gegen Mitgliedsländer eröffnet hätte, aber es kein einziges Mal zu einer Strafzahlung gekommen

553 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001) auf S. 99.

wäre.⁵⁵⁴ Die Forderung Körners, in der anstehenden Reform nun vor allem auf die tatsächliche strafbewährte Durchsetzung der Regeln zu setzen, kehrte auf die deutsche Position zur Jahrtausendwende zurück und verdrängte die Grundproblematik dieser Konstruktion wie ihr desaströses Scheitern in der Eurokrise.

Denn als im Zuge der Finanzkrise von 2007 die schwächeren Länder unter Druck gerieten, war keine Rede davon, den Stabilitätspakt mit Strafzahlungen durchzusetzen. Ganz im Gegenteil wurde alles getan, um unter Umgehung der expliziten „No-Bailout“-Klausel, die eine gemeinsame Staatsschuldenhaftung in der Eurozone verhindern sollte, einen Zahlungsausfall eines Mitglieds der Eurozone zu vermeiden. Allerdings konnte sich auch das alte Argument der Kohäsion, dass schwächeren Mitgliedern, die weniger von der Eurozone profitierten, durch die stärkeren Mitglieder im Sinne eines gemeinsamen Wohlstands unterstützt werden sollten, nicht durchsetzen. Es ging unter Hinzuziehung des in Strukturreformen unter Austeritätsbedingungen geübten Internationalen Währungsfonds darum, die Haushaltskrisen für einen extern begleiteten Umbau dieser Volkswirtschaften zu nutzen und so wenig wie möglich für die Schulden der klammen Euromitglieder zu garantieren, aber dennoch Euroausstieg und Staatsbankrott zu vermeiden.⁵⁵⁵ Das funktionale Sprachspiel der Währungsunion entwickelte eine hoch ausdifferenzierten Regelrahmen, der es erlauben sollte, die schroffen Gegensätze zwischen starken und schwachen Mitgliedern zu überbrücken, ohne dass ein Land ausscheiden und Konkurs anmelden musste und ohne, dass es zu einem echten Länderfinanzausgleich gekommen wäre, der vielmehr als inakzeptable Transferunion geschmäht wurde. Trotz einer großen Bereitschaft zur Dehnung der Verträge ließ sich diese Konstruktion aber nur außerhalb der Verträge absichern. 2012 trat der Gründungsvertrag zum Europäische Stabilitätsmechanismus in Kraft, der außerhalb der EU-Verträge Zahlungsausfälle verhindern und Reformen durchsetzen sollte.

Noch innerhalb der Verträge, aber mit der Bereitschaft zu einer maximalen Neuinterpretation, stand die Zentralbank im Zentrum der Krisenpolitik. Über einen niedrigen Zinssatz, vor allem aber über einen massiven Aufkauf von Staatsanleihen, sicherte sie die Kreditwürdigkeit der über-

554 Carsten Volkery, „Euro-Staaten haben 37 Mal gegen Schuldenregeln verstoßen – aber null Strafen kassiert“, *Handelsblatt*, 30.06.2022.

555 Philipp Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa* (Berlin: Suhrkamp, 2014).

schuldeten Länder. Zentralbankpräsident Mario Draghi hatte mit seiner Ansage, alles zur Rettung des Euro zu unternehmen, die Finanzmärkte auch deswegen beruhigt, weil er seinen Worten Taten folgen ließ. Da der direkte Ankauf von Staatspapieren explizit im Vertrag verboten war, ging Draghi den indirekten Weg und kaufte die Staatsanleihen über die Privatbanken, die sich dabei noch über sichere Margengewinne freuen durften. Damit war aber genau das geschehen, was die deutschen Konstrukteure der Währungsunion vermeiden wollten: eine Finanzierung der Staatshaushalte über die Zentralbank. Ohne transferbasierte Modernisierungspolitik gab es aber keine andere Lösung als den weiteren Ausbau des Schuldenstaats und den Einstieg in den Konsolidierungsstaat.

Wolfgang Streeck gehörte zu den analytischen Kritikern, die diese Entwicklung als Teil der wenig nachhaltigen Umstellung des westlichen Kapitalismus seit der Krise Ende der 1960er Jahren sahen.⁵⁵⁶ An die Stelle des Steuerstaats im eingebetteten Kapitalismus der Nachkriegszeit traten nach dem Ende des Bretton-Woods-System deregulierte Finanzmärkte und der Schuldenstaat, der seinen Finanzbedarf nicht mehr durch die Abschöpfung von Steuern, sondern nur durch die Aufnahme von Schulden decken konnte. Die Instabilität dieses Systems musste in den Konsolidierungsstaat führen, der Staatsaufgaben zurückdrängte. Die damit einhergehenden sozialen Härten führten zu immer neuen Anpassungskrisen, an denen die Eurozone letztendlich zerbrechen werde.

Streeck blieb auch skeptisch als mit der Ankündigung eines Green New Deal und dem Wiederaufbaufond der Coronakrise mit Fokus auf Klima und Digitalisierung ein neues Instrumentarium der ausgabenfinanzierten Modernisierungspolitik entwickelt wurde.⁵⁵⁷ Hierin scheint das europäische Sprachspiel der Währungsunion aber einen Ausweg zu suchen, der weit über die Spannungen der Eurozone hinausführt. Über ihn werden die Grundlagen des europäischen Wohlstands über Ausgabe- und Regulierungsmaßnahmen und erst in zweiter Linie über den Markt ausgetauscht.

556 Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Berlin: Suhrkamp, 2013).

557 Wolfgang Streeck, *Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus* (Berlin: Suhrkamp 2021).

§ 4: Das topische Sprachspiel des Green Deal zwischen Elektrifizierung und Euro

Die Klimakrise erlebte in den letzten dreißig Jahren mehrere Konjunkturzyklen in der öffentlichen Wahrnehmung. Dem gegenwärtigen europapolitischen Zyklus des *Green Deal* (Grünen Deal oder Green New Deal) ging die Coronakrise voraus. Ihr disruptives Potential entwickelte sich im globalen Rahmen unter den Vorgaben der WHO und nationalstaatlicher Steuerung. Europa war zunächst nicht einmal als Clearingstelle gefragt. Zu Beginn stauten sich vielmehr rückwandernde Arbeitnehmer an den europäischen Binnengrenzen des Schengenraums, deren Schlagbäume zeitweise nur für rückkehrende Staatsbürger, nicht für Unionsbürger offen waren. Mobilität hatte sich vom Freiheitsversprechen zum Risikofaktor verwandelt, worunter der europäische Mobilitätsraum besonders litt. Während die Beteiligung der Brüsseler Institutionen am Krisenmanagement der Pandemie, beispielsweise beim Impfstoffeinkauf, eher schleppend verlief, gelang am Ende der Pandemie eine fulminante Rückkehr. Die wirtschaftlichen Verwerfungen des Pandemiemanagements gaben Anlass für die lange angestrebte europäische Schuldenaufnahme, mit der ein Einstieg in die geschmähte Transferrunion nun unter der Überschrift des Wiederaufbaufonds zumindest zeitlich begrenzt Wirklichkeit werden sollte. Doch die Argumentation für eine solidarische Modernisierung im Gegensatz zur austeritätsorientierten Modernisierung begann sich hier, erst als Ausnahme, durchzusetzen. Verbunden waren die Maßnahmen zur Behebung der Coronakrise mit dem schon vorher von der Kommission initiierten *Green Deal* vom Dezember 2019, also vor Ausbruch der Coronakrise.⁵⁵⁸

Mit der Zielsetzung den europäischen Kontinent, zumindest in Reichweite des Integrationsprozesses, bis 2050 zum ersten klimaneutralen Erdteil zu machen und auf dem Weg dorthin bis 2030 die klimaschädliche Emission auf ein Niveau von unter 55 Prozent des Basisjahrs 1990 zu drücken, hatte die Kommission den Startschuss für einen europäisch gesteuerten disruptiven Transformationsprozess gegeben, der mit dem darauf ausgerichteten Wiederaufbaugelder im Anschluss an die Coronakrise einen ersten substantiellen Schub erhielt.⁵⁵⁹ Mit Corona- und Klimakrise brach die Hegemonie des Austeritätsdiskurses der Stabilität auf und an seine Stelle

558 Winfried Böttcher, *Europa 2020. Von der Krise zur Utopie*, (Baden-Baden: Nomos/Tectum, 2021).

559 Michèle Knodt und Jörg Kemmerzell (Hrsg.), *Handbook of Energy Governance in Europe* (Cham: Springer, 2022).

trat eine Modernisierungsagenda, der die disruptive Zerstörung der alten Wohlstandsbasis und die Schaffung einer neuen nicht primär der Kombination von Technologie und Markt überlassen wollte, sondern ausgaben- und vorgabengestützt den Modernisierungsdiskurs wieder zurück in die Bahn der Regulierung lenkte. Die Hochphase einer allein marktorientierten Ausrichtung des Wohlstandsarguments schien vorüber; wohl auch deshalb, weil die technologische Basis für die disruptive Transformation noch nicht den Marktreifegrad erreicht hatte.

In der Öffentlichkeitsarbeit der Kommission übernahm der *Green Deal* jedenfalls das Zentrum des europäischen Wohlstandsarguments. Auf die Frage nach den Vorteilen des *Green Deal* antwortet die Kommission in der Selbstdarstellung:

„Der europäische Grüne Deal sichert uns und künftigen Generationen ein besseres und gesünderes Leben durch:“ – es folgen als graphisch aufbereitete Spiegelstriche – „saubere Luft, sauberes Wasser, einen gesunden Boden und Biodiversität“; „sanierte, energieeffiziente Gebäude“; „gesundes und bezahlbares Essen“; „mehr öffentliche Verkehrsmittel“; „sauberere Energie und modernste saubere Technologien“; „langlebige Produkte, die repariert, wiederverwertet und wiederverwendet werden können“; zukunftsfähige Arbeitsplätze und Vermittlung der für den Übergang notwendigen Kompetenzen“; „weltweit wettbewerbsfähige und krisenfeste Industrie“.⁵⁶⁰

Es fällt auf, dass erst am Ende der langen Reihe des neuen Wohlstands eine global wettbewerbsfähige Industrie stand, was das Hauptziel einer austeritätsorientierten Transformationsbeschleunigung in der Eurokrise gewesen war und auch weiterhin für die Generierung von Wohlstand im globalen Kapitalismus nicht marginal erscheint. Aber die „zukunftsfähigen“, wohl gemerkt nicht „sicheren“ Arbeitsplätze, wie das attributive Adjektiv des Topos „Arbeitsplatz“ früher stattdessen hieß, müssen auch gar nicht unbedingt in der Exportindustrie entstehen. Denn der Umbau der Infrastruktur wird Arbeitskräfte binden, die die Exportindustrie jetzt schon unter den Bedingungen des Fachkräftemangels nur schwierig aus dem Handwerk abwerben kann. Vor allem aber wird die Exportorientierung am Weltmarkt

560 Europäische Kommission, Europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden. Eckdaten, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (letzter Zugriff: 24.05.2023).

dann nicht mehr ganz so dringend benötigt, wenn Europa im Rahmen der Klimaneutralität eine weitgehende Energieautarkie erreichen sollte und diese Rohstoffe nicht mehr einkaufen muss.

Die Klimaneutralität wirkt als neuer Kern des Wohlstandsversprechens über den engeren Maßnahmenkatalog des *Green Deal* hinaus. Wegweisend wird die klimaneutrale Umgestaltung des Stabilitätspakts sein, bei der starre Obergrenzen in der Ausgabenpolitik immer mit dem Argument des Klimaschutzes, wohl auch der Digitalisierung, ausgehebelt werden können.

Entscheidungen dazu werden erst nach dem Abschluss des Bandes getroffen werden. Eine solche Relativierung der finanzpolitischen Stabilität zugunsten der klimapolitischen Stabilität innerhalb eines beschleunigten Transformationsprozesses läge auf der Linie eines Wohlstandsarguments, dessen Gewicht vom Markt zur Modernisierung verschoben wird.

Den vielleicht radikalsten Ansatz verfolgt die Deklaration von Ostende vom 24. April 2023.⁵⁶¹ Außerhalb des europäischen Rahmens, aber unter Hinzuziehung von Vertretern der Kommission erklärten alle Nordseeanrainer, Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Deutschlands, Niederlande, Belgien, plus Luxemburg, Frankreich und Irland, die Nordsee zur „Green Power Plant of Europe“. Durch Offshore-Windparks und den Ausbau europäischer Netze soll die Nordsee den europäischen Energiebedarf zu einem signifikanten Anteil decken. Der Nordwesten Europas möchte auch in Zukunft der industrielle Kern des europäischen Binnenmarkts bleiben und schafft mir dieser Initiative, inklusive ihres Investitionsbedarfs, auch ein Gegengewicht zum Transfer des *Green Deal*.

Der britische König Charles III stieß bereits kurz davor bei seinem Antrittsbesuch in Deutschland in das gleiche Horn, als er bei seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag die Zusammenarbeit bei der Energieerzeugung in der Nordsee als gemeinsames Zukunftsprojekt nannte.⁵⁶² Diese Planung liegt auch auf der Linie des Club of Rome, der in seinem Bericht in globaler Perspektive von 2022 die klimaneutrale Zukunft allein auf der Basis

561 *Ostend Declaration of Energy Ministers on The North Seas as Europe's Green Power Plant*, Ostend, Belgium on the 24th of April 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/ostend-declaration-energy-ministers-north-seas-europes-green-power-plant.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff: 24.05.2023).

562 Charles III, *Rede Seiner Majestät König Charles III. vor dem Deutschen Bundestag*, Berlin 30.03.2023. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw13-koenig-charles-rede-940994> (letzter Zugriff 26.05.2023).

der Elektrifizierung gewährleistet sah.⁵⁶³ Die umstrittene Technologieoffenheit beim Verbrennungsmotor im Rahmen der europäischen Regulierung und die Investitionen in Wasserstoffoptionen müssen dazu nicht im Widerspruch stehen, sondern können, beispielsweise als Speicherkapazität für die volatile Stromerzeugung durch Windkraft, gut in die Elektrifizierung integriert werden.

Unterstützt wurde die Beschleunigung des Umbauprozesses durch den beim Argument des Friedens schon diskutierten Überfall Russlands auf die Ukraine, der hinsichtlich des klimaneutralen Umbaus der europäischen Wirtschaft vor allem durch die Abhängigkeit von russischen Rohstoffen, insbesondere Gas, wirkungsmächtig wurde. Die geopolitische Dimension der Klimapolitik vertiefte sich hier. Sie bestand aber auch schon zuvor hinsichtlich des Versuchs, mit dem frühzeitigen Umbau der eigenen Industrie nicht nur als Vorbild für den Rest der Welt zu wirken, sondern auch als Exporteuer der neuen Technik die alte geökonomische Vormachtstellung verteidigen zu können.

Der europäische Integrationsprozess stellt sein Wohlstandargument nicht autonom auf Klimaneutralität um, sondern eingebettet in den globalen Diskurs des Klimawandels. Dabei generiert diese Umstellung aber einen besonderen Vorteil für die Schieflage des Wohlstandsarguments, das über die Notwendigkeit kreativer Zerstörung im Transformationskapitalismus hinausgeht. Denn gerade der deutsche Diskurs, der in der Eurokrise so hartnäckig auf Austerität geeicht blieb, ließ sich über die Notwendigkeiten der Klimapolitik in Ausgleichsmechanismen führen, die in einer Währungsunion unabdingbar sind. Mit dem Einstieg in die gemeinsame Verschuldung gelang jedenfalls die Etablierung eines Ausgleichsmechanismus, der über das in der Eurokrise entwickelte Regelwerk hinausging.

563 Sandrine Dixon-Declève, Owen Gaffey, Jayati Gosh, Jørgen Randers, Johan Röckström, Per Espen Stoknes, *Earth for All. Ein Survival Guide für unseren Planeten. Der neue Bericht an den Club of Rome, 50 Jahre nach „Die Grenzen des Wachstums“* (München: oekom, 2022“) auf Seite 167-188.

