

Krisen, Konflikte und Solidarität

Zur gegenwärtigen Lage der Europäischen Union

MAURIZIO BACH

Die Europäische Union ist momentan in keiner guten Verfassung. „Krise“ ist die zur beherrschenden Zustandsbeschreibung geworden: Staatsschuldenkrise, Eurokrise, Legitimationskrise, Strukturkrise der EU lauten die gängigen Schlagworte zur Zeitdiagnose. Wenn die Beobachtung Niklas Luhmanns zutrifft, dass die Politik aufgrund systemischer Überforderung und begrenzter rationaler Problemlösungsfähigkeit, eine „Präferenz für unlösbare Probleme“ entwickelt, über die nur mehr unter Vortäuschung einer Lösbarkeit der Probleme, mithin folgenlos geredet werden kann (vgl. Luhmann 2000: 247), dann wäre die gegenwärtige Krisenpolitik der Europäischen Union das beste empirische Beispiel dafür. Vorherrschend ist hierbei jedenfalls der Eindruck des reinen Tagesmanagements, des Spielens auf Zeit, der Externalisierung der ökonomischen und sozialen Kosten der Eurorettung in die südlichen Gesellschaften sowie derjenige einer Überdeckung der geringen Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union durch politische Rhetorik. Die gegenwärtige Malaise Europas erweist sich als eine soziologische Parabel für die tief verwurzelten Steuerungs- und Kontrollillusionen moderner Gesellschaften und ihrer politischen Eliten. Ein Hauptkennzeichen der Krisen Europas ist, dass sie einer sozialen Eigendynamik unterliegen, deren Ursachen letztlich in den Widersprüchen und Paradoxien des europäischen Institutionensystems begründet sind. Die Dilemmata, in welche die Europäische Union kumulativ hineingeraten ist, kann der supranationale Verband durch die eigenen Entscheidungsverfahren und Steue-

rungsinstrumente vermutlich nicht mehr auflösen – institutionelle Selbstblockierung ist die Konsequenz.

In Anbetracht dieser Lage gilt es, die Strukturen der Europäischen Union besser zu verstehen. Wie funktioniert Europa? Worauf gründeten seine historischen Erfolge? Worin liegen die Schwierigkeiten und Grenzen des zugrunde liegenden Integrationsmodells? Welche Ursachen hat die gegenwärtige Krise des europäischen Projekts? Wie steht es um die Zukunftschancen der Europäischen Union? Diesen Fragen soll im Folgenden aus einer institutionensoziologischen Perspektive nachgegangen werden.

1. DIE EUROPÄISCHE VEREINIGUNG: EIN INSTITUTIONENEXPERIMENT

Mit dem Begriff „Europa“ verbinden sich ganz unterschiedliche Vorstellungen. Europa wird als geographischer Raum oder als kulturelle Einheit, als ökonomisches und politisches Machtgebilde oder auch als „europäische Gesellschaft“ gedacht. Ein tragfähiger Konsens über die Einheit und Gestalt Europas, über dessen sog. „Finalität“ existiert bis heute nicht. Den verschiedenen Europabildern mangelt es an Klarheit und Eindeutigkeit. Aber eine geschichtsmächtige Konkretisierung erfuhr die Idee eines vereinten Europas dann doch, und zwar in der Institutionengestalt der Europäischen Union und ihrer Vorläuferorganisationen, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) oder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges motivierte hellsichtige politische Köpfe diesseits und jenseits des Atlantiks dazu, darüber nachzudenken, wie sich in Zukunft der Frieden in Europa dauerhaft sichern ließe. Einer dieser Vorreiter war Jean Monnet (1888–1979), ein Unternehmer und parteienunabhängiger politischer Intellektueller und Organisator mit langjähriger Erfahrung im Völkerbund (vgl. Duchêne 1994). Monnet konzipierte eine originelle Institutionenarchitektur, die einzigartig ist in der bisherigen Geschichte politischer Institutionen. Bis heute ist es dieses Organisationsmodell, das dem Projekt der europäischen Einigung Stabilität und Kohärenz verleiht. Allerdings gibt es mittlerweile Anzeichen dafür, dass dieses neuartige politische Gebilde an Grenzen stößt, nicht zuletzt aufgrund der Besonderheiten seiner Struktur.

Betrachten wir zunächst die Institutionenstruktur: Das Konzept Monnets enthält im Kern zwei strategische Komponenten: Zum einen basiert es auf dem Prinzip der funktionalen Integration, d.h. der schrittweisen Ausdehnung des europäischen Handlungsfeldes von begrenzten Politikfeldern (Montanindustrie, Zoll, Markt) auf weitere interdependente Bereiche (Arbeitnehmerwanderung, Ausbildung, Gesundheitsschutz, Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik etc.). Dieses sollte schließlich aufgrund rein funktionaler Sachzwänge, also kumulativ in einer politischen Union der europäischen Staaten münden. Als zweites Grundelement sah Monnet die Institutionalisierung eines neuartigen politischen Organisationsprinzips vor: „Supranationalität“. Sein Modell zielte damit auf die Schaffung eines Konfliktrahmens jenseits der Nationalstaaten. Im Zentrum des europäischen Konfliktrahmens steht eine „dritte Instanz“, die weitgehende Autonomie besitzt, den Mitgliedstaaten übergeordnet ist und zugleich über eigene Befugnisse verfügt. Dieses Organ hieß ursprünglich „Hohe Behörde“; heute nennt man es Kommission.

Was versprochen sich die Gründungsväter von dieser institutionellen Konstruktion? Sichergestellt werden sollte vor allem die Entscheidungs- und Kompromisswilligkeit der Mitgliedstaaten. Nicht die Staaten, sondern das supranationale Organ sollte die inhaltlichen Integrationsziele definieren, den Mitgliedstaaten Vorschläge für eine Weiterentwicklung unterbreiten und deren Umsetzung überwachen. Mit dieser Übertragung von Souveränität auf das nach eigenem Recht agierende supranationale Organ sollte eine nachhaltige Loslösung der europäischen Ziele von den nationalen Interessen und Bürokratien erreicht werden. Gleichzeitig wurde damit eine eigene Handlungs- und Rechtsebene für die europäische Ebene geschaffen, bei der vor allem auch der Rechtsetzung des Europäischen Gerichtshofs eine zunehmend bedeutende Rolle zukommt. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich damit zur Abkehr von nationalen Egoismen und zur Kooperation übergeordneter Ziele. Gleich Odysseus banden sie sich an den Schiffsmast der neuen europäischen Institutionen und des supranationalen Rechts, um den Sirenen der Nationalstaaten nicht (mehr) zu erliegen. Daran wird deutlich, dass europäische Integration in erster Linie ein Experiment der Institutionenpolitik war und ist. Europäische Politik hängt wesentlich von politischen Entscheidungen ab und von der Handlungsfähigkeit der neu gebildeten supranationalen Institutionen. Die Einzigartigkeit und Attraktivität des europäischen Modells ist vor allem darin begründet, dass eine verbindliche

und kontinuierliche Kooperation der Mitgliedstaaten so institutionalisiert wurde, dass Rückfälle in reine nationale Interessenpolitik ebenso erschwert werden wie ein Bruch von paktierten Beschlüssen.

Auch wenn die Kommission im Verhältnis zur intergouvernementalen Ebene heute deutlich schwächer erscheint als noch vor der Krise, bleibt sie doch nach wie vor der zentrale Motor der Integration. Das liegt vor allem an der Übertragung des Vorschlagsrechts in der Gesetzgebung auf sie. Dies führte zu einer historisch beispiellosen und folgenreichen Trennung der Vorschlagskompetenz von der Beschlusskompetenz. Beim Ministerrat, dem Organ der Mitgliedsregierungen, verbleibt die Letztentscheidung über die Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union, also die Beschlusskompetenz. Aber die Erarbeitung der inhaltlichen Gesetzesvorlagen obliegt nach wie vor nahezu ausschließlich der Kommission. Sie hat das Initiativmonopol im Gesetzgebungsprozess. Dadurch wird letzterer inhaltlich von der supranationalen Agentur, ihren Fachbürokratien und Generaldirektionen ausgearbeitet. Das hat eine gravierende Konsequenz: Die Europapolitik trägt stark technokratische Züge, und sie wird gewissermaßen in einem „unpolitischen Modus“ (vgl. Grimm 2013) vollzogen. Dies erweist sich allerdings auf der anderen Seite auch als eine ihrer wesentlichen Erfolgsvoraussetzungen, denn der „unpolitische Modus“ entlastet vom schwierigen Prozess der Konfliktvermittlung und Interessenaggregation unter den Bedingungen demokratischer Partizipation und parlamentarischer Kontrolle in den Mitgliedstaaten. Der legislative Prozess in der EU basiert somit in erster Linie auf dem Zusammenwirken der zwischenstaatlichen Ebene (Ministerrat) auf der einen Seite und der supranationalen Ebene (Kommission) auf der anderen Seite.

Welche Rolle spielt dabei das Europäische Parlament? Das Europäische Parlament wird in bestimmten Politikfeldern zwar einbezogen, ist jedoch in die zentrale Willensbildung und Entscheidungsfindung der EU nur relativ schwach eingebunden. Dies obwohl es aus direkten Wahlen in den europäischen Ländern hervorgeht und damit als demokratisch legitimiert gelten kann (vgl. Bach 2014). Das Europaparlament verfügt weder über eine originäre parlamentarische Gesetzgebungsbefugnis, noch vermag es den Rat oder die Kommission effektiv zu kontrollieren. Daran ändert auch die durch den Lissabon-Vertrag (2007) ermöglichte Wahl des Kommissionspräsidenten und das erforderliche Zustimmungsvotum zur personellen Zusammensetzung der Kommission nicht viel. Das Europäische Parlament entscheidet

lediglich mit „negativer Wirkung“, was allerdings mit echter Parlamentsmacht wenig gemein hat.

Die Unterschiede der Europäischen Union im Vergleich mit den bekannten staatlichen und insbesondere demokratischen politischen Systemen liegen auf der Hand. Zwar finden sich in ihrer Organstruktur alle Grundelemente politischer Ordnungen – demokratische Legitimation, Legislativkompetenzen, personelle und finanzielle Ressourcen –, welche in ein Gefüge von *checks and balances*, d.h. der wechselseitigen Kontrollen und des Ausgleichs eingebettet sind. Aber die Art ihrer institutionellen Verortung entspricht nicht annähernd dem üblichen Modell parlamentarischer Demokratien. So lässt sich der europäische Staatenverband mit herkömmlichen Kategorien der Verfassungslehre nicht angemessen beschreiben.

Als Zwischenresümee kann somit festgehalten werden: Die Europäische Union ist kein Staat und weit davon entfernt demokratisch legitimiert zu sein. Es ist ein supranationales Verhandlungs- und Rechtssystem eigener Art, ein *sui generis*-Gebilde. Das muss man aber nicht unbedingt negativ beurteilen. Im Gegenteil: Die unbestreitbaren Erfolge der bisherigen europäischen Integration sind nicht zuletzt auf diese einzigartige Kombination von Verhandlungsregime, Supranationalität und Rechtsintegration im sog. „europäischen Mehrebenensystem“ zurückzuführen. Eines ausgeprägten europäischen Bewusstseins auf Seiten der Bürger bedurfte es daher lange Zeit nicht. Die europäische Institutionenbildung geht der Bewusstseinsbildung voraus. Europa wurde politisch und ökonomisch vor allem durch die Bindekräfte der institutionellen und rechtlichen Integration geeint. Das Fehlen einer „europäischen Identität“ wurde erst später zum Problem (vgl. Viehoff/Segers 1999, Lepsius 2000).

2. DIE EU IN DER KRISE: PARADOXE EFFEKTE UND SOZIALE KONFLIKTE

Die skizzierten Systemmerkmale des supranationalen Institutionenverbandes sind aber auch für Fehlentwicklungen des europäischen Integrationsprojektes verantwortlich. Auf die Folgen der Politikverflechtung und auf das Legitimationsdefizit wurde bereits hingewiesen. Aber auch die Binnenmarktpolitik und mit ihr die Währungsunion – lange Zeit die Paradeperle der Wirtschaftsintegration – haben eine Spirale von ungewollten und

unerwünschten Effekten in Gang gesetzt. Das wurde aber erst im Verlauf der Euro- und Staatsschuldenkrise offensichtlich.

Zunächst setzte die Binnenmarktpolitik, die Mitte der 1980er Jahre unter der Kommissionspräsidentschaft Jacques Delors' eingeleitet wurde, eine erwartete und allseits begrüßte Erfolgsspirale der Europäisierung in Gang. Die Europäische Union hat immer mehr Funktionsbereiche der Gesellschaft einer Regulierung unterworfen. Zugleich erfuhren die Befugnisse der Kommission eine Ausweitung. Zunehmend wurden auch wirtschaftsfremde Bereiche der Brüsseler Regulierungspolitik unterworfen, wie etwa die Studentenmobilität, der Umweltschutz oder die Vorratsdatenspeicherung (vgl. Haltern 2007).

Von der Aufhebung der Binnengrenzen im internationalen Wirtschaftsverkehr und von der Schaffung eines großen Binnenmarktes erwarteten die Regierungen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und als Folge davon eine allgemeine und greifbare Wohlstandsmehrung, und zwar für alle. Die später hinzugekommene gemeinsame Währung sollte die monetären Kosten im europäischen Binnenhandel senken, eine europaweite Preistransparenz schaffen und dadurch ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sicherstellen. Es wurden mithin vor allem *positive* Wohlfahrtseffekte und Kostenersparnisse in Aussicht gestellt. Doch das ist nur die eine, die glänzende Seite der Medaille.

Wie sieht die andere Seite aus? Verbreitet ist die Kritik, die europäische Wirtschaftspolitik betreibe die Entfesselung der negativen Seiten des Kapitalismus, insbesondere einen Abbau von Sozialstandards in den Mitgliedstaaten. Entscheidend sind die in der EU angestoßenen Prozesse der Marktbildung und Deregulierung. Stichwort: Neoliberale Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. Streeck 2012). Dabei gibt es freilich Gewinner und Verlierer. Insbesondere schwächere Marktsegmente und Standorte mit veralteten Industrien geraten verstärkt unter Druck, etwa die Landwirte, die Stahlindustrie, die öffentlichen Unternehmen oder die Staatsangestellten. Als Folge davon gibt es eine wachsende Kluft zwischen jenen, die sich aufgrund ihrer Qualifikationen und Wettbewerbsfähigkeit auf den europäischen (und globalen) Märkten behaupten können einerseits, und jenen, die zu Marktverlierern und zu Outsidern des Arbeitsmarktes werden andererseits. Zu letzteren gehören insbesondere niedrig qualifizierte Arbeitnehmer, solche mit veralteten Qualifikationen und ältere Menschen, aber auch ganze Bevölkerungsgruppen, ja Gesellschaften, soweit sie in der Peripherie des

europäischen Wirtschaftsraumes, in strukturschwachen Regionen oder Krisenstaaten leben.

Freilich gibt es nicht nur Verlierer der europäischen Marktpolitik, es gibt auch Gewinner. Die neuen grenzüberschreitenden Möglichkeiten des Konsums, des Tourismus, der Mobilität, die Einführung europäischer Normen in vielen Lebensbereichen (z.B. bei der Gleichstellung der Geschlechter), die Entwicklung einer europäischen Infrastruktur des Transports und der Kommunikation und nicht zuletzt der europäische Studentenaustausch führten zu spürbaren Verbesserungen der Arbeitschancen und Lebenslagen von unterschiedlichen Bevölkerungsschichten. So ist auch unbestreitbar, dass sich die Volkswirtschaften von Beitrittsländern im Zuge ihrer Umstrukturierung und Modernisierung in ihrer ökonomischen Produktivität, den Einkommensverhältnissen und der Beschäftigung mittel- und langfristig den Entwicklungsniveaus der Länder des ökonomischen Zentrums annähern. Das gilt in besonderem Maße für die neuen mittelost- und osteuropäischen Länder. Damit nimmt die ökonomische und soziale Konvergenz in der Europäischen Union tendenziell zu.

Allerdings gibt es auch Entwicklungen, die den Konvergenz- und Kohäsionsversprechen des europäischen Verbandes entgegenwirken und diese sogar Lügen strafen. Um diese Zusammenhänge richtig verstehen zu können, ist es sinnvoll, Europa einmal aus dem Blickwinkel der Peripherien, also aus der Perspektive der südlichen Krisenländer zu betrachten und damit eine gesamteuropäische Sichtweise einzunehmen.

Die sich wechselseitig verstärkenden Krisen der letzten fünf Jahre brachten viele strukturelle Probleme des europäischen Verbandes überraschend ans Licht. Besonders die Staatsschuldenkrise und die Euro-Krise offenbarten dabei auch die Mitverantwortung der Europäischen Union für die entstandene Malaise. In der Krise hat sich das europäische Mehrebenensystem faktisch zu einem blockierten System entwickelt. Die EU ist in einem Teufelskreis verstrickt, der rationale Lösungen erschweren oder gar verhindern kann. Die EU ist also selbst Teil des Krisengeschehens und zugleich einer der wichtigsten Krisenherde. Sie ist das Problem, nicht mehr die Lösung. Denn die Euro-Krise erweist sich als eine Strukturkrise der europäischen Vergesellschaftung (vgl. Illing 2013). Wo liegen die Ursachen?

Um diese Frage beantworten zu können, muss man die Währungsunion in den Fokus nehmen. Meine These lautet: Die Währungsunion war ein politischer Fehler, vielleicht der folgenreichste des europäischen Eini-

gungsprozesses. Manche Beobachter halten den Euro sogar für ein „frivoles Experiment“ (Streeck 2012), weil mit ihm leichtfertig und mit ruinösen Konsequenzen der gesellschaftliche Zusammenhalt und Frieden in Europa aufs Spiel gesetzt wurde.

Mit der Einführung des Euro ist nicht nur ein Prozess der vermutlich irreversiblen Entparlamentarisierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingeleitet worden. Auch ging immer mehr wirtschaftspolitische Steuerungsmacht auf technokratische Agenturen mit einem hohen Grad an politischer Autonomie, wie der Europäischen Zentralbank und der Kommission, über. Letztere sind von demokratischen Prozessen weitgehend entkoppelt. Deren Politik ist unabhängig von Wahlausgängen. Früher war das gut für die Integration; heute wird es zunehmend zum Fallstrick.

Aber das kardinale Problem des europäischen Währungsverbandes ist das Abwertungsverbot, d.h. der mit festen Wechselkursen notwendig verbundene Verzicht, vom Instrument der Abwertung Gebrauch zu machen, um Außenhandelsalden zu beeinflussen und um negative Effekte unterschiedlicher Produktivitätsfortschritte einzelner Länder abzufedern. Deshalb verschärfte sich als unmittelbare Folge der Währungsunion die soziale Ungleichheit in den ärmeren Mitgliedstaaten. Zudem kam es zu einem Matthäus-Effekt der Ungleichheit im europäischen Sozialraum: „Wer hat, dem wird gegeben, wer wenig hat, dem wird auch noch das genommen, was er hat.“ 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 (niedrigen Durchschnittszinsen) verfestigte sich wieder das historische Muster der sozio-ökonomischen Spaltungslinien in Europa. Mit anderen Worten: Die strukturell seit jeher privilegierten, wettbewerbs- und exportstarken Industriegesellschaften des Nordens stehen den wettbewerbsschwachen Problemländern des Südens gegenüber. Vor allem die starken Ökonomien profitieren vom System unveränderlicher Wechselkurse. Sie konnten ihre beherrschende Marktstellung ausbauen, was in anhaltend Exportüberschüssen zum Ausdruck kommt. Letztere flossen teilweise in die südlichen Importländer wieder zurück, allerdings in Form von Krediten zu Absicherung von deren Zahlungsfähigkeit (vgl. Scharpf 2012).

Die mediterranen Volkswirtschaften haben gleichsam ein doppeltes Nachsehen: Einerseits finanzieren sie über ihren Schuldendienst das nord-europäische Bankensystem mit und tragen damit wesentlich zur Stabilität des Beschäftigungsmarktes und zur ökonomischen Prosperität der 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.

Unter den Bedingungen eines einheitlichen Währungsregimes sehen sich die peripheren Länder somit gezwungen, zu dem einzig verbliebenen Mittel zu greifen, um auf den extremen Wettbewerbsdruck zu reagieren: die innere Abwertung. Das bedeutet: Die Währungsunion verurteilt die Regierungen dieser Staaten dazu, Rationalisierungen zu fördern, einen systematischen Abbau von Sozialstandards, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, niedrigere Löhne, längere Arbeitszeiten sowie eine höhere Erwerbsbeteiligung zu betreiben.

Doch die Ausgangsausstattung der Länder war immer schon ungleich. Aus historischen und sozialstrukturellen Gründen konnten sie schon vor der Verwirklichung des Binnenmarktes mit den viel wettbewerbsstärkeren Ökonomien des Zentrums nicht Schritt halten. Sie hatten 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 verfestigte sich eine historische Pfadabhängigkeit und eine unaufhaltsame Abwärtsspirale der sozialen Ungleichheit in Europa (vgl. Bach 2014a).

Unter den Krisenbedingungen des vergangenen halben Jahrzehnts führten die Dilemmata und Paradoxien der Währungsunion somit zu massiven sozialen Verwerfungen. Die europäischen Geldgeber (EU, EZB, IWF) bürden den Empfängerländern als Gegenleistung für Hilfskredite und Haftungsgarantien einschneidende Reformen auf, die mit hohen sozialen Folgekosten und einer weiteren Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit verbunden sind. Das führt zu einer Verschärfung der politischen Konflikte in den betroffenen Ländern. Extreme politische Gruppierungen und populistische Parteien bestimmen immer mehr die politische Agenda (SYRIZA, Cinque Stelle, Le Pen etc.).

Aber auch die Beziehungen der Mitgliedstaaten des supranationalen Verbandes untereinander gestalten sich zunehmend konflikthaft. Auf eine

für die Europäische Union neuartige Weise kommen wieder Machtdifferenziale und vor allem Machtrhetorik ins Spiel. Europa wird dadurch auf eine neue Weise politisiert. So sehen sich die mediterranen Länder in der Krise einem europäischen Machtkartell unterworfen. Dieses setzt sich aus supranationalen Technokraten und Überschussländern zusammen. Das führt unweigerlich zu einer Spaltung der Europäischen Union; es konterkariert zudem die Einheits- und Kohäsionsbestrebungen der Europäischen Union.

Somit bewirkt selbst die EU-Rettungspolitik eine sich selbst verstärkende Misere in den Empfängerstaaten. Die Konsolidierungsstrategie unter Konditionalitäten zementiert die politische Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum. Die mediterranen Krisenländer sind jetzt auf Gedeih und Verderb auf die „Hilfsmaßnahmen“ der europäischen Instanzen angewiesen. Sie haben ihre wirtschafts- und währungspolitische Souveränität längst an die europäische Ebene abgetreten. Das spitzt intern die Verteilungskonflikte zu und blockiert die Handlungsfähigkeit der Regierungen. Gerade dem, was für eine erfolgreiche Modernisierungsstrategie unverzichtbar wäre – Zeit für Reformen und stabile politische Verhältnisse – wird durch die Krisenbewältigungsstrategie der Europäischen Union entgegengewirkt.

Dieser dramatische Abwärtssog, 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 damit direkt und ohne Abfederung auf die betroffenen Gesellschaften durch; die Staatsschulden- und Euro-Krise verwandelte sich rasch in eine allgemeine Gesellschaftskrise. 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 innergesellschaftlichen Konfliktverschärfung.

Die Ungleichheitsdynamik, die vor Krisenausbruch üblicherweise in nationalen Konflikt- und Auslegungsarenen ausgetragen wurde, gewinnt da-

durch eine neue, eine europäische Dimension. Immer häufiger kommt es auch in der breiteren Öffentlichkeit zu transnationalen Vergleichen der Sozialstrukturen, der Einkommens- und Vermögenslagen sowie der Sozialstandards. Zudem wird erstmals in einem nennenswerten Umfang die Europäische Politik als Zurechnungseinheit für Wohlstandsverluste 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 mittlerweile eine genuin europäische Dimension angenommen und sprengt damit den nationalstaatlichen Deutungs- und Konfliktrahmen (vgl. Heidenreich 2014).

3. EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT

Die Ausweitung der Staatsschuldenkrise durch das als Rettungspolitik camouflierte Austeritätsprogramm führte, wie wir sahen, zu einer tiefgreifenden Gesellschafts- und Legitimationskrise der Europäischen Union (vgl. auch Touraine 2010). Umso dringlicher stellt sich 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 europäischen Währungsverband entwickelt werden. Das ist das Grunddilemma. Dass die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union ebenso wenig durch eine *rélanche* des 2005 gescheiterten Verfassungsprojekts wieder hergestellt werden kann, liegt ebenso auf Hand. Das käme in der jetzigen Lage einer „politischen Herkulesaufgabe“ (Streeck 2013: 243) gleich. Dennoch kann, wie die Geschichte lehrt, Zukunftsfähigkeit für den europäischen Verband erfolgversprechend nur durch geeignete Institutionenpolitik erreicht werden.

Wie sollten nun aber die Weichen gestellt werden, damit dem drohenden Zerfall der Europäischen Union entgegengewirkt werden kann? Für eine Überwindung des derzeit struktur- und krisenbedingt „blockierten Systems“ und für eine tragfähige Weiterentwicklung der Europäischen Union kommt nach meinem Dafürhalten nur ein Weg in Frage: eine Konkretisierung und institutionelle Ausformung der Leitidee der europäischen Solidarität (vgl. Lepsius 2013, S. 251). Europa muss als Solidargemeinschaft neu begründet werden. Das ist freilich alles andere als ein einfaches Unterfan-

gen: Transnationale Solidarität effektiv zu verwirklichen, ist äußerst schwierig. Dazu fehlt es meist an den gesellschaftlichen Voraussetzungen, an einem europäischen Wir-Gefühl und entsprechenden Loyalitäten, die eine Umverteilung von Ressourcen tragen und rechtfertigen könnten (vgl. Beckert et al. 2004).

Aber andererseits ist eine Solidaritätsnorm längst fester Bestandteil des europäischen Vertrags- und Rechtssystems. Sie gilt sogar als eines der zentralen Prinzipien des Gesellschafts- und Gleichheitsskripts der Europäischen Union. So heißt es in Art. 3 des EUV: Die Europäische Union „bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz“. Und weiter: „Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Bisher findet die europäische Solidarität vor allem in den Struktur- und Kohäsionsfonds ihren institutionellen Ausdruck. Allerdings dominieren dabei immer noch die einzelstaatlichen und regionalen Interessen, insbesondere der Nettozahler-Länder. Letztere sind stets darauf bedacht sind, ein *juste retour* sicherzustellen, mithin eine Kompensation der geleisteten Einzahlungen durch entsprechende Rückflüsse.

Die Krise hat nun manifest werden lassen, dass sich gesellschaftliche Einheit und Konvergenz in sozialstruktureller Hinsicht in Europa nicht allein mittels Marktbildung, Deregulierung und einigen wenigen, zudem finanziell unterausgestatteten Struktur- und Kohäsionsfonds erreichen lässt. 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 der „eigennützigen Hilfe“ (Vobruba 2007: 21) oder auch – zugespitzt formuliert – einer „Solidarität als Strafe“, welche „die Bürger eines zahlungsunfähig gewordenen Staates für ihre früheren Regierungen in Gesamthaftung nimmt“ (Streeck 2012: 137). Die durch die Krise erfolgte Europäisierung der Ungleichheitsfrage zeigt somit ein höchst ambivalentes Gesicht. Einerseits hat sich die Europäische Union zu einem neuen transnationalen Vergleichs- und Zurechnungsrahmen für sozioökonomische Dispa-

ritäten entwickelt. Andererseits geht bisher damit noch keine nennenswerte Verschiebung der Solidaritätshorizonte vom nationalen auf den europäischen Rahmen einher. Ganz im Gegenteil: Die neuen Ungleichheiten unterhöheln nicht nur die Einheits- und Kohäsionsprogrammatische, sondern auch den europäischen Solidaritätsgedanken.

Es erhebt sich daher die Frage: Welche Art von Solidarität ist mit dem europäischen Einigungsgedanken am besten zu vereinbaren? Eine Solidarität als Ausdruck des nationalen Eigennutzes und der Markt- und Vertragsbeziehungen, wie sie den Hilfskrediten für Griechenland und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zugrunde liegt? Das entspricht dem Marktmodell der Integration, „Marktgerechtigkeit“ ist das zugrunde liegende Prinzip. Unterstützung können die Schwachen dann allerdings nur erwarten, wenn zugleich die Starken, in erster Linie die Banken oder die Überschussländer, davon profitieren. Oder sollte es darum gehen, eine echte europäische Solidarität zu verwirklichen, mithin eine Solidarität als sozial-moralisches Projekt, als ein Projekt der europäischen Gesellschaftswerdung? Das ist außerordentlich schwierig. Aber in Anbetracht der gesellschaftlichen und politischen Risiken der Marktintegration, die bisher ohne europäische Sozialintegration voranschritt, ist ein Umdenken wohl unverzichtbar.

Überfällig ist eine breite Diskussion über die Kriterien von europäischer Solidarität. Die Frage der „sozialen Gerechtigkeit“ darf nicht mehr allein eine Domäne der Nationalstaaten bleiben. Auch die sozialen Probleme haben, wie ich zu zeigen versucht habe, längst eine europäische Dynamik gewonnen. Parallel zur faktischen Europäisierung der sozialen Ungleichheit muss deshalb der Diskurs über Kriterien sozialer Gerechtigkeit ebenfalls auf das europäische Niveau gehoben werden. Ohne dass die wohlhabenden und wettbewerbsstarken Mitgliedstaaten im Namen Europas Opfer bringen, wird aber keine wirkliche europäische Solidarität zu realisieren sein. Die Transferunion existiert faktisch bereits. Es geht jetzt darum, den Mut zu entwickeln, dies den Bürgern auch offen einzugestehen und die Europäische Union damit solidaritätsfähig zu machen, kognitiv und praktisch-politisch. Sie solidaritätsfähig machen, heißt sie zukunftsfähig machen. Vielleicht ließe sich damit die Union auch den Bürgern wieder näher bringen.

LITERATUR

- Bach, Maurizio (2013): Europäische Integration. Zwischen Markt und Solidarität, in: Stefan Hradil (Hg.), *Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde*, Frankfurt a.M./New York, S. 449-471.
- Bach, Maurizio (2014): Die Demokratisierung der Europäischen Union – Ideal oder Irrweg?, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung* 1, S. 65-77.
- Bach, Maurizio (2014a): Paradoxes Europa: Zur (Eigen-)Dynamik der Eurokrise, in: Thilo Fehmel/Stephan Lessenich/Jenny Preunkert (Hg.), *Systemzwang und Akteurswissen. Theorie und Empirie von Autonomiegewinnen*, Frankfurt a.M., S. 159-174.
- Beckert, Jens/Eckert, Julia/Kohli, Martin/Streeck, Wolfgang (Hg.) (2004): *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*, Frankfurt a.M. /New York.
- Duchêne, François (1994): *Jean Monnet. The First States man of Interdependence*, New York/London.
- Grimm, Dieter (2013): Zum Stand der demokratischen Legitimation der Europäischen Union nach Lissabon, in: Hans Michael Heinig/Jörg Philipp Terhechte (Hg.), *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neostatismus. Wandel klassischer Demokratievorstellungen in der Rechtswissenschaft*, Tübingen, S. 105-122.
- Halter, Ulrich (2007): *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, Tübingen.
- Heidenreich, Martin (Hg.) (2014): *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden.
- Illing, Falk (2013): *Die Euro-Krise. Analyse der europäischen Strukturkrise*, Wiesbaden.
- Lepsius, M. Rainer (2013): Die Europäische Union als rechtlich konstituierte Verhaltensstrukturierung, in: ders., *Institutionalisierung politischen Handelns. Analysen zur DDR, Wiedervereinigung und Europäischen Union*, Wiesbaden, S. 204-221.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Scharpf, F. W. (2012): Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 10.3, S. 324-337.
- Streeck, Wolfgang (2012): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Touraine, Alain (2010): *Après la crise*, Paris.

- Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hg.) (1999): Kultur. Identität. Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion, Frankfurt a.M.
- Vobruba, Georg (2005): Die Dynamik Europas, Wiesbaden.
- Vobruba, Georg (2007): Die Dynamik Europas, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden.

