

Hans-Jürgen Bieling

Die krisenkonstitutionalistische Transformation des EU-Imperiums: zwischen autoritärer Neugründung und innerem Zerfall

Die europawissenschaftliche Diskussion tat sich seit jeher schwer damit, das europäische politische Gebilde klar und präzise zu fassen. Lange schwankte die Debatte zwischen den beiden Polen »Bundesstaat« und »Staatenbund«, bevor in den 1990er Jahren einige Hybrid-Begriffe kreiert wurden. So prägte das Bundesverfassungsgericht den Begriff des »Staatenverbundes«, indessen in der akademischen Debatte zumeist vom »europäischen Mehrebenensystem« oder einem System »sui generis« die Rede war. Diese allgemeinen, sehr vagen und unspezifischen Klassifizierungen hatten zwar den Vorteil, dass sich viele Beobachter problemlos auf sie beziehen konnten, analytisch halfen sie aber kaum weiter. Dies änderte sich zumindest partiell, als im Kontext der intensivierten Anstrengungen der EU, die Außenbeziehungen aktiver und offensiver zu gestalten, einige Überlegungen der Imperiums-Debatte aufgegriffen wurden. Ungeachtet aller Differenzen, heben die an dieser Debatte beteiligten Autoren allesamt hervor, dass die EU sehr gut den Merkmalen von Imperien – unscharfe und variable Grenzen, ein internes und externes Macht- und Integrationsgefälle und eine gewisse soziokulturelle Heterogenität – entspricht. Allerdings ist die EU als ein »Imperium neuen Typs« (Cooper 2003, 26ff) zu begreifen, das sich von den antiken und mittelalterlichen Imperien, etwa dem Römischen Reich oder dem Osmanischen Reich, deutlich unterscheidet. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass sich die Nationalstaaten in der EU nicht einfach auflösen, sondern im Zuge der Vergemeinschaftung »nur« überformt werden, so dass die zwischenstaatlichen Rivalitäten und Kooperationsformen modifiziert fortbestehen.

Die »Imperiums«-Diskussion ist mit Blick auf die formale Operationsweise der EU und die interne Machtkonfiguration zweifelsohne instruktiv. Allerdings leidet sie darunter, dass die internen wie externen politökonomischen Dynamiken insbesondere die sozioökonomischen Beziehungen und Kräfteverhältnisse nicht oder nur unzureichend in die Analyse mit einbezogen werden. Gestützt auf die Annahme, dass die expansive Entwicklung von Imperien durch Erosionsprozesse an den Rändern angetrieben wird, erscheint die EU nur zu einer imperialen, nicht aber zu einer intern motivierten imperialistischen Praxis fähig zu sein (so Münkler 2005, 39ff; 250ff). Zudem fällt es der formalistischen Imperiums-Konzeption schwer, die EU-internen, politökonomisch induzierten Konfliktodynamiken analytisch zu erfassen, die im Zuge der Finanz-, Staatsschulden- und Eurokrise an Bedeutung gewonnen und eine krisenkonstitutionalistische, d.h. über eine Abfolge verfassungspolitischer Reformen verstetigte, Transformation herbeigeführt haben. Um diese Defizite zu beheben, wird nachfolgend der Versuch unternommen, die »Imperiums«-Konzept-

tion politökonomisch zu wenden und auf die jüngeren politisch-institutionellen Reorganisationsprozesse zu beziehen. Zuvor richtet sich der Blick jedoch auf die zentralen Charakteristika des EU-Imperiums.

Die Europäische Union: ein »Imperium neuen Typs«?

In der jüngeren Diskussion werden zumeist mehrere Merkmale genannt, die für die Organisation und Funktionsweise von Imperien von grundlegender Bedeutung sind und grundsätzlich auch auf die Europäische Union zutreffen (Beck/Grande 2004, 89ff; Münkler 2005, 16ff; Zielonka 2006, 143ff; Grande 2012, 260ff). So zeichnen sich Imperien erstens dadurch aus, dass sie unscharfe, fließende und variable Grenzen aufweisen. Oft ist nicht eindeutig, wo die Grenzen verlaufen; zumindest verschieben sie sich häufiger, wie im Zuge der Assoziierungs- und Erweiterungspolitik erkennbar wurde. Da sich die Vertiefung und Erweiterung in den verschiedenen Bereichen ungleichmäßig und ungleichzeitig vollzieht, ist oft auch unklar, wer in welcher Form und mit welchem Status zur EU-Bevölkerung gehört und welche Minderheiten hingegen diskriminiert oder ausgeschlossen werden. Zweitens sind die externen Beziehungen zu den angrenzenden Ländern und Regionen tendenziell asymmetrisch organisiert. Imperien wähen sich ökonomisch, politisch und kulturell überlegen. Dies kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass sich im Annäherungsprozess andere Länder, im Fall der EU z.B. die Assoziierungs- oder Beitrittskandidaten, einseitig anpassen müssen oder die EU-Bürger privilegiert in andere Gebiete reisen dürfen, indessen die eigenen Grenzen – ungeachtet aller Variabilität – für externe Migranten abgeschottet werden. Drittens weisen Imperien keine übergreifende und einheitliche Ordnungsstruktur, sondern ein internes Macht- und Integrationsgefälle auf. Sicherlich gibt es innerhalb der EU auch Mechanismen, die den diversen Abstufungen zwischen dem Kerngebiet und den eher peripheren Regionen entgegenwirken, so etwa die rotierende Präsidentschaft im Ministerrat, die supranationalen Repräsentationsformen oder auch die Stimmengewichte und Abstimmungsmodalitäten im Rat und EU-Parlament. Ebenso gibt es aber auch eine Vielzahl informeller Praktiken, nicht zuletzt die sehr rege deutsch-französische Gipfeldiplomatie, und das ökonomische Gewicht der Länder des Zentrums, die den formalen Ausgleich unterlaufen und die EU-internen machtpolitischen Abstufungen erkennbar werden lassen. Diese Abstufungen verweisen ihrerseits viertens auf eine beträchtliche soziokulturelle Heterogenität von Imperien, d.h. unterschiedliche lokale, regionale oder nationale politische Kulturen, Rechtstraditionen, religiöse Präferenzen, Kommunikationsformen oder soziale Sicherungssysteme. Nachdem diese Differenzen in der Nachkriegszeit noch relativ begrenzt und überschaubar waren, haben sie sich in der Folge diverser Erweiterungsrunden bis hin zur heutigen EU der 27 – im Sommer werden es mit Kroatien 28 Mitgliedstaaten sein – stärker ausgeprägt.

Die aufgeführten Aspekte verdeutlichen, dass sich die EU durchaus als ein Imperium fassen und analysieren lässt; und zwar als ein Imperium, das sich von den Groß- und Weltreichen früherer Zeiten deutlich unterscheidet. Die Unterschiede

bestehen unter anderem darin, dass die früheren Imperien wirtschaftlich zumeist nur schwach entwickelt und integriert waren, indessen die heutige EU durch eine sehr tiefe und umfassende kapitalistische Interpenetration – von den Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten bis hin zu Unternehmensverflechtungen, Direktinvestitionen und den Finanzmärkten – gekennzeichnet ist. Die EU bildet in diesem Sinne einen wichtigen geographischen Pol eines transnationalen, vor allem transatlantischen und tendenziell globalen Imperiums, indem die »Durchquerung der nationalstaatlichen Grenzen durch den transnationalen Hightech-Kapitalismus« (Haug 2012, 141) weit fortgeschritten und politisch spezifisch organisiert ist. Im Unterschied zu früheren Imperien, die vor-nationalstaatliche Gebilde darstellten, oder dem us-amerikanischen Imperium, das die EU als Subzentrum mehr oder minder einverleibt hat, baut die EU auf den Nationalstaaten zwar auf, gewinnt ihre institutionelle Gestalt und Operationsweise aber vor allem daraus, dass sie diese institutionell, rechtlich und politisch überformt. Die Reproduktion der imperialen Struktur geht demzufolge nicht von einem einzigen, klar identifizierbaren Zentrum (vgl. Marks 2012, 6f) aus, sondern wird von einer Mehrzahl supranational eingebundener, wirtschaftlich verflochtener und politisch eng kooperierender Nationalstaaten organisiert, die die internen rechtsbasierten und konsensorientierten Praktiken zum Teil auch nach außen projizieren. Über die genannten Merkmale und Besonderheiten des EU-Imperiums lässt sich nur schwerlich streiten. Dennoch ist keineswegs klar, wie das imperiale Macht- und Einflussgefüge angemessen zu charakterisieren ist. Eher zweitrangig ist dabei, ob die EU nun ein »postmodernes« (Cooper 2002), »post-westfälisches« (Schneckener 2005), »posthegemoniales« (Beck/Grande 2004, 85f) oder »neu-mittelalterliches« (Zielonka 2006) Imperium darstellt. Wichtiger und aufschlussreicher scheint es, das Verhältnis zentraler politökonomischer und politisch-institutioneller Strukturmerkmale der EU und der hiermit verbundenen widerstreitenden Entwicklungen möglichst präzise zu bestimmen.

Viele Betrachtungen können den widersprüchlichen Charakter nur unzureichend erfassen, da sie dazu neigen, die Imperiums- und Imperialismus-Konzeption wechselseitig voneinander abzugrenzen und gegeneinander zu profilieren. Die zentralen Strukturmerkmale des EU-Imperiums erscheinen hierdurch stark idealisiert in einem einseitig positiven Licht. Anders als dies kritische imperialismustheoretische Betrachtungen nahe legen (so etwa Harvey 2003, 137ff; Wagner 2011), sind in der Mainstream-Diskussion Imperien, so auch die EU, nicht etwa aufgrund kapitalistischer Akkumulations- und Reproduktionserfordernisse daran interessiert, ihre Herrschaft nach innen und außen abzusichern. Sie erscheinen aufgrund instabiler Verhältnisse an den Rändern – Krisen, Konflikte, Sezessionstendenzen – vielmehr gezwungen, sich durch internationale Kontrollstrategien und Formen der (in-)direkten Intervention zu stabilisieren (Posener 2006, 67). Dass die Destabilisierung mitunter auch durch kapitalistische Inwertsetzungs- und Krisenprozesse gefördert oder durch die Kontrolle der Energieversorgung motiviert ist (vgl. Bieling 2010, 226ff), wird tendenziell ausgeblendet. Ähnlich gering geschätzt werden auch die transnationalen Machtbeziehungen und der asymmetrische Charakter der ökonomischen Interdependenzen, um im Gegenzug die interne wie externe kapitalistische

Durchdringung zumeist recht einseitig als Grundlage einer wohlfahrtssteigernden, zivilisierenden und friedensfördernden Außenwirkung darzustellen (Beck/Grande 2004, 125ff). Diese Perspektive wird nicht selten noch dadurch gestützt und ergänzt, dass sich Imperien durch die von ihnen verkündete »Mission«, wie etwa die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und »Good Governance«, nicht nur öffentlich rechtfertigen, sondern zugleich politisch binden und selbstverpflichten (Münkler 2005, 127ff); ein Prozess, der partiell durchaus greifen mag, zugleich aber im Spannungsverhältnis zu geoökonomischen und geopolitischen Expansions- und Kontrollstrategien steht.

Dass diese Strategien tendenziell verdrängt werden, ist zum einen auf eine eher harmonische Lesart kapitalistischer Modernisierungsprozesse zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die enge Kopplung des Imperialismus an die nationalstaatliche Verfasstheit von Gesellschaften. Da diese, so die teils explizite, teils implizite Unterstellung in einem Großteil der jüngeren Imperiums-Diskussion, im Zuge der europäischen Integration zunehmend in den Hintergrund gedrängt wird, verlieren in der EU auch die ökonomischen und politischen Zwangselemente und gewaltförmigen Herrschaftsinstrumente an Bedeutung. Die alte Formel von Nationalstaat = Imperialismus = Gewalt weicht damit der neuen Formel von Europäische Union = Imperium = Stabilisierung = Zivilisierung (Befriedung, Good Governance, Verrechtlichung etc.). Diese idealisierende Legitimation des Imperiums steht dabei freilich in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Machtgefälle und den identifizierten Differenzierungslinien in der EU wie auch zu den außengerichteten Stabilisierungs- und Kontrollstrategien, die zumeist allerdings als positive, zumindest »alternativlose« Praktiken theoretisch aufgenommen und interpretiert werden (vgl. Münkler 2005, 127ff; Grande 2012, 270ff). Die Diskussionen über eine EU der »unterschiedlichen Geschwindigkeiten«, einer »variablen Geometrie«, der »konzentrischen Kreise« oder eines »Kerneuropas« fügen sich dann ebenso problemlos in die Imperiums-Konzeption ein wie die faktische, durch ein »Opt out« oder durch eine »ständige strukturierte Zusammenarbeit« einzelner Länder(gruppen) herbeigeführte Abstufung der Integration in Gestalt unterschiedlich intensiv und umfassend organisierter Teilbereiche.

Die Ursachen für die konkrete Struktur dieser Abstufungen mögen zum Teil politisch-kultureller Art sein, sind ebenso aber auch in der politökonomischen Dynamik der europäischen Integration zu suchen. So ist die Integration, etwa im Fall der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), nicht nur durch eine stetige Vergemeinschaftung im Bereich der Geld- und Finanzpolitik, sondern auch durch Formen einer räumlich ungleichen und ungleichzeitigen Entwicklung gekennzeichnet (Becker/Jäger 2012), die sich ihrerseits maßgeblich aus den Dynamiken der kapitalistischen Akkumulation und variierenden Formen der (gesellschafts-)politischen Regulation, insbesondere in den Bereichen der Steuer-, Tarif- und Sozialpolitik speisen (vgl. Lehdorff 2012). Derartige Ungleichgewichte wurden in der Vergangenheit zwar stets durch flankierende Kompromisse und Koordinationsverfahren abgestützt, oft aber nur mit begrenztem Erfolg, so dass die strukturellen Widersprüche und politischen Spannungen, die einer ungleichen und asymmetrisch strukturierten Integration

eingeschrieben sind, vermehrt hervortreten; vor allem dann, wenn die – innergesellschaftlichen wie zwischenstaatlichen – macht- und verteilungspolitischen Effekte und Risiken klarer erkennbar werden. Ungeachtet der etablierten Befriedungs- und Ausgleichsmechanismen ist die EU demzufolge nach innen wie nach außen auch durch aggressive, mitunter gewaltförmige Politikformen gekennzeichnet. In diesem Sinne ist die Diskussion über das EU-Imperium kritischer zu fassen und die oben genannte Formel neu zu definieren als: EU = Imperium + Staatlichkeit + Kapitalismus = kooperative und rechtsbasierte Vergemeinschaftung + ungleiche und krisenhafte Entwicklung + repressive und imperialistische Praktiken.

Krisenkonstitutionalistische Transformationsprozesse

In den Nachkriegsjahrzehnten waren die disziplinierenden und repressiven Praktiken des westeuropäischen Imperiums auf unterschiedlichen Ebenen mehrfach eingeeht: global durch die Systemkonkurrenz und das Bretton Woods-System; europäisch durch eine moderate, auf die Warenmärkte fokussierte Liberalisierung und enge zwischenstaatliche Kooperation; und national durch relativ umfassende wirtschaftspolitische und wohlfahrtsstaatliche Steuerungsinstrumente. Diese Einhegung wurde durch den Integrationsschub seit den 1980er Jahren, der sich im Kontext der forcierten Globalisierung und des Zusammenbruchs des Realsozialismus entfaltete, dann aber aufgebrochen. Im Zusammenspiel zwischen einer ungleichmäßigen Vertiefung und sukzessiven Erweiterung veränderten sich allmählich die integrationspolitischen Spielregeln. Die wiederholte Reform der vertraglichen, mithin konstitutionellen Grundlagen hatte zur Folge, dass sich die Operationsweise der EU politökonomisch und politisch-institutionell transformierte. Die politökonomische Transformation stand vor allem im Zeichen des von Stephen Gill (2003, 132) identifizierten »neuen Konstitutionalismus«, der darauf zielte, privatkapitalistische Eigentumsrechte, Marktfreiheiten und strenge finanz- und geldpolitische Regeln zu verankern und sie einer prospektiven politischen Gestaltung und demokratischen Kontrolle tendenziell zu entziehen, ja mehr noch: die Politik einer disziplinierenden Kontrolle der Finanzmarktakteure zu unterwerfen. Die Realisierung einer europäischen Marktverfassung im Interesse des transnational operierenden Industrie- und Finanzkapitals stützte sich dabei auf mehrere Integrationsprojekte, vor allem auf den EG-Binnenmarkt, die WWU, die Finanzmarktintegration und die Osterweiterung. In Ergänzung zu diesen politökonomischen Dynamiken wandelten sich mit den Vertragsreformen auch die politisch-institutionellen Verkehrsformen in der EU. So wurden die supranationalen Kompetenzen auf neue Politikfelder erweitert – etwa die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Geld- und Finanzpolitik oder die Innen- und Justizpolitik –, in vielen Bereichen Mehrheitsentscheidungen eingeführt und die Stimmrechte zugunsten der größeren Kernstaaten verändert. Letzteres geschah mit Verweis auf die erforderliche »Handlungsfähigkeit« der EU, führt zugleich aber auch dazu, dass sich die EU-interne Hierarchie zwischen Zentrum und Peripherie stärker ausprägte (Wagner 2011, 3f). Überdies veränderten sich durch die EU-Osterweiterung die Bedingungen der deutsch-französischen Kooperation,

d.h. die politischen Kommunikations- und Aushandlungsprozesse innerhalb des EU-Zentrums, dahingehend, dass es Frankreich zunehmend schwerer fiel, das vereinigte, stärker transatlantisch und osteuropäisch orientierte Deutschland (van der Pijl u.a. 2011) wirtschafts-, geld- und außenpolitisch einzubinden.

Im Zuge der Krisenprozesse der letzten Jahre sind die hier angedeuteten Transformationsprozesse fortgeschrieben, zum Teil aber auch modifiziert worden. Die Modifikation ergibt sich vor allem daraus, dass sich der »neue Konstitutionalismus« der Vorkrisenzeit weitgehend als ein an systemischen Vorgaben der (Finanzmarkt-) Globalisierung orientierter technokratischer Politikmodus realisierte, indessen der »europäische Krisenkonstitutionalismus« sehr viel stärker gesellschaftliche wie zwischenstaatliche Konflikte provoziert. Als Referenzpunkt öffentlicher Debatten wird er – freilich aus unterschiedlichen Richtungen – vermehrt in Frage gestellt, mithin politisiert. Die Politisierung speist sich sowohl aus den politökonomischen Krisendynamiken, die dem europäischen Finanzmarktkapitalismus eingeschrieben sind, als auch aus den hierauf bezogenen, teils transnationalen, teils intergouvernementalen Aushandlungs- und Reformprozessen.

Im Krisenverlauf tritt die doppelt asymmetrisch organisierte Struktur der europäischen Integration deutlich hervor. Die eine, vornehmlich externe Asymmetrie besteht darin, dass sich der europäische Wirtschaftsraum, insbesondere GB und die Eurozone, in der Folge der finanzmarktpolitischen Liberalisierung seit den 1990er Jahren stark in das globale »Dollar Wall Street Regime« (DWSR) (Gowan 1999) integriert hat. Das DWSR unterscheidet sich vom alten Bretton Woods-System durch veränderte politökonomische Spielregeln wie z.B. die Förderung offener Kapitalmärkte, freier Wechselkurse und die internationale Währungskonkurrenz. Die zwei maßgeblichen Säulen des DWSR – der US-Dollar als starker globaler Leitwährung und die Attraktivität der Wall Street, d.h. des us-amerikanischen Finanzmarktes – stützten sich dabei wechselseitig. Der starke US-Dollar stimulierte in den USA, also an der Wall Street Finanzanlagen, und der anhaltende Kapitalzufluss stärkte wiederum den Außenwert des US-Dollars. Der dauerhafte Kapitalzufluss diente den USA zugleich dazu, die strukturell defizitäre Leistungsbilanz zu finanzieren. Mehr noch, er sorgte dafür, dass sich die USA im Unterschied zu anderen Ländern und Wirtschaftsräumen nicht so sehr selbst in die Weltwirtschaft integriert haben, als vielmehr umgekehrt die globalen – nicht zuletzt die europäischen – Geld- und Kapitalmärkte in den us-amerikanischen Reproduktionskreislauf integriert und den wirtschaftspolitischen Prioritäten der USA unterworfen haben (Cafruny/Ryner 2007, 24ff; Panitch/Gindin 2008, 37ff). In den Jahren 2007 und 2008 hat diese asymmetrische Verflechtungsstruktur dazu geführt, dass die von den USA ausgehende Finanzkrise sehr rasch auch den europäischen Wirtschaftsraum erfasste. Im Prinzip lief die »Ansteckung« über zwei Kanäle: Den einen Kanal bildeten die Finanzmärkte, da sich eine beträchtliche Zahl europäischer Kreditinstitute am Handel mit verbrieften Hypotheken beteiligt hatten. Den anderen Kanal stellte der Handel dar, der bedingt durch den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und des Konsums in den USA deutlich erlahmte und insbesondere die transatlantisch orientierten Exportländer beeinträchtigte.

In Ergänzung zu diesen externen Beziehungen wirkten zugleich auch die internen politökonomischen Asymmetrien, d.h. die innereuropäischen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen, krisenverschärfend. Die strukturellen Ungleichgewichte reflektieren vor allem die jeweilige Position der nationalen Wirtschaftsräume in der innereuropäischen Arbeitsteilung (vgl. Bellofiore u.a. 2010; Becker/Jäger 2012). Auf der einen Seite stehen dabei einige sehr produktive Volkswirtschaften mit beträchtlichen Exportüberschüssen, in erster Linie Deutschland, aber auch kleinere Wirtschaftsräume wie Österreich, die Benelux- oder die skandinavischen Länder, während auf der anderen Seite weniger produktive oder stark finanzialisierte, d.h. durch Immobilien-, Aktien- oder Kreditblasen charakterisierte Ökonomien zum Teil erhebliche Leistungsbilanzdefizite aufweisen. Dies betrifft Großbritannien und die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten, vor allem aber den südeuropäischen Raum, in dem Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und partiell sogar Frankreich unter Druck geraten sind; zumal im Verlauf der Krise ein Großteil der vormals privaten Kreditzuflüsse sozialisiert, d.h. in eine sprunghaft angestiegene Staatsverschuldung transferiert wurde.

Diese asymmetrischen innereuropäischen Verflechtungsmuster haben sich im Laufe der letzten Dekade unter den Bedingungen der WWU nicht nur strukturell verfestigt, sondern wirken politisch auf das europäische Krisenmanagement und den Versuch, den Euro zu retten, ihrerseits zurück. So sind die Überschuss- und Gläubigerländer primär darauf bedacht, die Defizitländer zu disziplinieren und eine Vergemeinschaftung der Schulden abzuwehren, während die Defizit- und Schuldnerländer versuchen, die Disziplinierung abzuschwächen und die Gläubiger an den Krisenlasten zu beteiligen. Dieser Widerspruch, der sich politisch sowohl in Gestalt zunehmender zwischenstaatlicher Spannungen als auch vermehrter innergesellschaftlicher Konflikte artikuliert, strukturiert maßgeblich die Operationsweise der WWU und des EU-Imperiums. Dessen Fortentwicklung ist durch eine krisenkonstitutionalistische Transformation gekennzeichnet, d.h. durch eine Reihe kriseninduzierter Verhandlungen, Kompromisse und Reformen. Die Reformprozesse haben insofern eine verfassungspolitische Qualität, als mit ihnen in vielen Ländern und letztlich in der EU insgesamt die gesellschaftspolitischen Geschäftsgrundlagen stark verändert und neu definiert werden.

Im Krisenverlauf hatten die konstitutionalistischen Reformen unterschiedliche Schwerpunkte. In der ersten Krisenphase, d.h. nach dem Ausbruch der Krise in den Jahren 2008 und 2009, war der Einfluss der europäischen Ebene zunächst schwach. Die Konjunkturprogramme und Bankenrettungs-Pakete hatten primär innergesellschaftliche Verteilungswirkungen und wurden im europäischen Kontext eigentlich nur koordiniert. Doch schon der Übergang zu einer pragmatischen Geldpolitik der EZB, die später auch den Kauf von Schuldpapieren von in Bedrängnis geratenen Staaten umschließt, signalisiert eine wachsende Bedeutung supranationaler Akteure. Zugleich rückten die grenzüberschreitenden Finanzströme und Transferzahlungen verstärkt in den Blickpunkt. Diese flossen einerseits vermittelt über die Kapitalbewegungen, was oft übersehen wird, aufgrund der starken Zinsspreizung aus den krisengeschüttelten Ländern der europäischen Peripherie in die – bislang noch relativ – soliden Kernstaaten, die sich zu sehr niedrigen, zuweilen sogar zu

negativen Zinsraten (neu-)verschulden konnten. Andererseits wurden im Zuge der sog. Staatsschuldenkrise mit der European Financial Stability Facility (EFSF), die inzwischen in den European Stability Mechanism (ESM) überführt worden ist, gemeinschaftliche Fonds institutionalisiert, um die Krisenländer, indirekt aber vor allem die auf deren Schuldendienst angewiesenen Gläubiger, also die transnational operierenden Banken, zu stabilisieren.

Der europäische Krisenkonstitutionalismus war aber nicht nur durch die Bemühungen zur Stabilisierung gekennzeichnet; schließlich konzentrierte sich die Aufmerksamkeit im Fortgang der Krise mehr und mehr darauf, die wirtschaftspolitischen Akteure – die Regierungen, Tarifparteien oder Wohlfahrtsverbände – in hochverschuldeten Staaten zu disziplinieren. Im Laufe der vergangenen Jahre sind in diesem Sinne die haushalts- und wirtschaftspolitischen Kontrollinstrumente sukzessive gestärkt und ausgebaut worden (Urban 2011). Besonders deutlich machen dies die Strukturanpassungsprogramme, die von Seiten der sog. Troika – bestehend aus Europäischer Kommission, EZB und IWF – denjenigen Regierungen auferlegt worden sind, die auf Kredite der EFSF und des ESM zugreifen. Doch nicht die außergewöhnlichen Notstände, auch die ganz normalen Regelverfahren sind krisenkonstitutionalistisch auf mehr Kontrolle und eine stärkere Disziplinierung programmiert worden (vgl. Konecny 2012): So haben sich die europäischen Entscheidungsträger erstens bereits im Frühjahr 2010 darauf verständigt, ein »Europäisches Semester« einzuführen, im Rahmen dessen die Europäische Kommission und der Europäische Rat präventiv auf die Struktur und die politischen Prioritäten der nationalen Haushalte Einfluss nehmen und einzelne Regierungen unter Druck setzen können. Zweitens verhandelten und verabschiedeten sie ein sog. »Sixpack«, d.h. eine auf fünf Verordnungen und einer Richtlinie basierende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, infolge derer die haushaltspolitischen Restriktionen strenger definiert und auch Leistungsbilanzungleichgewichte, allerdings ohne harte Konsequenzen für die Überschussländer, berücksichtigt werden. Außerdem können Sanktionen im Fall einer Verletzung der finanzpolitischen Spielregeln nun nur noch durch Zweidrittel-Mehrheiten abgelehnt werden. Drittens ist in Reaktion auf die französische Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung gemäß der deutschen Vorstellungen ein »Euro plus Pakt« vereinbart worden, der nachdrücklich auf eine wettbewerbsorientierte Lohn-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik hinwirken soll. Viertens verständigten sich die Regierungen auf eine Bankenunion, die eine bei der EZB zentralisierte Bankenaufsicht, ein transnationales Einlagensicherungssystem und die Option einer direkt über den ESM laufenden Bankenrettung vorsieht. Schließlich stellte der »Fiskalvertrag« eine fünfte Initiative dar, mit der sich die EU-Staaten ohne Großbritannien und die Tschechische Republik dazu verpflichten, die haushaltspolitischen Vorgaben in ihren nationalen Verfassungen oder einer vergleichbaren Rechtsgrundlage zu verankern.

Angesichts der anhaltenden Krisenkonstellation und der Diskussionen über die Erfordernisse einer »echten Wirtschafts- und Währungsunion« (Europäischer Rat 2012) ist davon auszugehen, dass sich der Prozess der krisenkonstitutionalistischen Transformation fortsetzt. Obgleich dessen Fortsetzung gesellschaftspolitisch wie

zwischenstaatlich umkämpft bleiben wird, fällt eine Charakterisierung der bisher ausgehandelten Reformen nicht allzu schwer. So steht der »europäische Krisenkonstitutionalismus«, also der Versuch einer vertraglichen und politisch-institutionellen Stabilisierung der EU und vor allem der Eurozone, grundsätzlich in der Tradition des »neuen Konstitutionalismus« der Vorkrisenjahrzehnte, setzt zugleich aber auch spezifische Akzente. Die vermehrten Ad hoc- Rettungsaktionen – von der Missachtung der »no bail out«-Klausel durch die Institutionalisierung von EFSF und ESM über den Interventionismus der EZB bis hin zum Fiskalvertrag, über den eine parallelvertragliche Modifikation des EU-Vertragsrechts angestrebt wird – stellen wiederholte Rechtsbrüche dar, die ihrerseits der offenkundigen Fehlkonstruktion der WWU selbst geschuldet sind (Joerges 2012, 368ff). Allerdings läuft der institutionalisierte Rechtsbruch nur vordergründig darauf hinaus, die Defizite eines unzureichenden gemeinschaftlichen Managements der WWU zu korrigieren. Im Gegenteil, durch einige krisenkonstitutionalistische Reformen, so etwa die Bestimmungen des »Sixpack« oder des »Fiskalvertrags«, werden die Mängel zum Teil sogar weiter verschärft und verstetigt.

Doch nicht nur vom Ergebnis her ist der europäische Krisenkonstitutionalismus höchst problematisch. Auch die Modi seines Zustandekommens und seiner Umsetzung stimmen bedenklich. Im Kern verstärkt der Krisenkonstitutionalismus formal und institutionell nämlich die ohnehin bereits sehr ausgeprägte Exekutivlastigkeit des europäischen Wirtschaftsregierens. Die erweiterten Kompetenzen der EZB, der Europäischen Kommission, vor allem aber des Europäischen Rates lassen sich in diesem Sinne als eine Profilierung »postdemokratischer« Herrschafts- und Politikformen interpretieren (vgl. z.B. Habermas 2011, 81). Unter Krisenbedingungen sind die europäischen Entscheidungsträger vielfach bereit, intransparente und »rechtlich formlose Vereinbarungen« auszuhandeln, um die »Imperative der Märkte an die nationalen Haushalte« weiterzuleiten (ebd.). Hierdurch werden nicht nur die finanzmarktpolitischen Disziplinierungszwänge exekutiert, d.h. die arbeits- und sozialpolitischen Gestaltungsoptionen von Regierungen und Gewerkschaften signifikant beschnitten und die nationalen Parlamente entmachtet. Zugleich wächst auch die Kritik und Ablehnung des europäischen Regierens. Dieses wird gleichsam negativ politisiert. Eine wichtige Begleiterscheinung des »europäischen Krisenkonstitutionalismus« besteht entsprechend in einem zunehmenden Legitimationsentzug, der sich allerdings aus unterschiedlichen Quellen speist: Auf der einen Seite sind große Bevölkerungsgruppen in den Überschuss- bzw. Gläubigerstaaten immer weniger bereit, die Risiken und potenziellen Kosten der Mitverantwortung für die öffentlichen Schulden in der WWU-Peripherie zu übernehmen; und auf der anderen Seite mehren sich gleichzeitig auch die Kritik und der Widerstand in den Defizit- und Schuldnerstaaten, da die europäischen Vorgaben zur austeritätspolitischen Konsolidierung den wirtschafts-, sozial- und infrastrukturpolitischen Handlungsspielraum – und damit auch die Verfahren einer demokratischen Selbstbestimmung – enorm einengen.

Implikationen für die Funktionsweise der Europäischen Union

Vordergründig lassen sich die krisenkonstitutionalistischen Reformen als Beleg für die nach wie vor bestehende – allerdings recht mühsame – »Handlungsfähigkeit« der Europäischen Union interpretieren; eine Handlungsfähigkeit, die in besonderem Maße durch die Stabilisierungsinteressen des transnationalen (Finanz-)Kapitals gekennzeichnet ist. Dessen hegemoniale Ausstrahlungskraft hat im Verlauf der jüngeren Krisenprozesse und der mit diesen verbundenen verteilungs- und machtpolitischen Konflikte allerdings merklich gelitten. Entsprechend verwundert es wenig, dass sich im europäischen »Herrschaftsgefüge« (Oberndorfer 2012, 58), d.h. dem durch nationale und soziale Spaltungslinien fragmentierten transnationalen hegemonialen Block der EU, die sozialen und demokratiepolitischen Krisen und Legitimationsprobleme zuspitzen. Indikatoren für die erodierenden Legitimationsgrundlagen europäischer Politik sind u.a. die nachlassenden Zustimmung- und gleichzeitig ansteigenden Ablehnungswerte des Eurobarometers (2012, 14). Noch im Frühjahr 2007 hatten 52 Prozent der Befragten die EU positiv bewertet, nur 15 Prozent hingegen negativ. Ende 2012 hatten sich beide Werte nahezu angeglichen und lagen bei 30 Prozent und 29 Prozent. In Ergänzung hierzu haben in den letzten Jahren – vor allem in den Ländern der südeuropäischen Peripherie – die Protest- und Streikaktivitäten deutlich zugenommen, so dass zuweilen bereits von einem »neuen Protestzyklus« gesprochen wird (Schmalz/Weinmann 2013).

Gleichzeitig kann sich dieses gesellschaftliche Protest- und Konfliktpotenzial innerhalb des EU-Systems bislang aber kaum politisch artikulieren. Dies liegt allgemein an dem konsensorientierten und von vielfältigen – gesellschaftlichen und intergouvernementalen – Kompromissen getragenen Diskussions- und Entscheidungsmodus, der alternative politische Handlungsoptionen nicht wirklich sichtbar macht und prozessieren lässt (Bieling 2008, 126). Darüber hinaus sorgen aber auch die exekutivföderalistisch ausgehandelten krisenkonstitutionalistischen Arrangements dafür, dass der Korridor verhandelbarer Kompromisse deutlich eingengt wird. Das bis vor kurzem noch propagierte liberal-kosmopolitische Selbstverständnis der EU wird hierdurch systematisch desavouiert. Stattdessen gewinnt die autoritäre und marktdisziplinierende Ausrichtung der politischen Entscheidungsmodalitäten weiter an Profil. Mit anderen Worten, die EU transformiert sich im Zuge des europäischen Krisenkonstitutionalismus von einem liberalen in ein zunehmend autoritäres Imperium, das den angestauten sozialen und zwischenstaatlichen Sprengstoff weder entweichen lassen noch wirklich entschärfen kann.

Obwohl wirtschaftlich eng verflochten, mehren sich denn auch die Konflikte zwischen den nationalen Regierungen in der EU. Dies hat zum Teil strukturelle Gründe, die im Kern aus der skizzierten Rolle in der innereuropäischen Arbeitsteilung, also der politökonomischen Überschuss- oder Defizitposition und den hiermit verbundenen Interessenlagen herrühren. Diese begründen gleichsam ein innereuropäisches Zentrum-Peripherie-Modell, oder institutionell betrachtet: ein Europa

der »konzentrischen Kreise«, innerhalb dessen die zentrifugalen Tendenzen an Bedeutung gewinnen. Allerdings manifestieren sich die Fliehkräfte nicht nur an den Rändern der EU. Auch der innere Kern driftet in Fragen des europäischen Krisenmanagements politisch zum Teil beträchtlich auseinander:

- Großbritannien ist offenkundig bestrebt, das in hohem Maße finanzialisierte Kapitalismusmodell mit der »City of London« als Europas führendem Finanzzentrum aufrecht zu erhalten (Talani 2011). Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Vorstöße in Richtung einer umfassenderen Re-Regulierung der Finanzmärkte – etwa eine stärkere Kontrolle (der Geschäftsfelder) von Hedge Fonds und Investment-Banken oder die Einführung einer Finanztransaktionssteuer – abgeschwächt oder abgewehrt, indessen sich die britische Regierung aus dem gemeinschaftlichen, durch die WWU erzwungenen Krisenmanagement tendenziell ausklinkt.
- Auch die deutsche Regierung neigt dieser Haltung partiell zu, ist mit Blick auf die WWU und die Gläubigerinteressen der deutschen Banken letztlich aber auch gehemmt. Die systemischen Zwänge, sich am europäischen Krisenmanagement aktiv zu beteiligen, werden dabei von einer dogmatischen ordo-liberalen Konzeption überlagert – besonders deutlich im Fall der Deutschen Bundesbank –, die den anderen WWU-Staaten eine dem deutschen Modell nachgestaltete wirtschafts-, haushalts- und wettbewerbspolitische Strategie auferlegen will (Young 2013), ohne dass die hierfür erforderlichen politökonomischen Voraussetzungen, z.B. ein global exportstarker Industriesektor oder sozialpartnerschaftliche Gewerkschaften, gegeben sind.
- Während sich die deutsche Position aufgrund der politökonomischen Stärke als besonders durchsetzungsfähig präsentiert, verhält es sich im Fall der französischen Regierung genau andersherum. Angesichts drängender wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme in Verknüpfung mit einer strukturell verschlechterten Wettbewerbsposition, also wachsenden Leistungsbilanzdefiziten, fällt es Frankreich zunehmend schwerer, die Interessen der (süd-)europäischen Peripherie zur Geltung zu bringen und Deutschland markt-interventionistische Korrekturen abzutrotzen.

Die hier nur knapp angedeuteten strategischen Divergenzen lassen erkennen, dass im europäischen Krisenmanagement neben den strukturellen politökonomischen Ursachen auch politisch-kulturelle Faktoren durchaus eine gewisse Rolle spielen. Diese Rolle wird durch die angestauten Legitimationsprobleme der nationalen und europäischen Politik zusätzlich verstärkt; und zwar in dem Maße, wie sich in den einzelnen Ländern – wohlstandschauvinistisch motivierte oder krisenbedingte – nationalistische Bewegungen oder Diskurse formieren. In der europäischen Entwicklung sind solche Diskurse sicherlich nicht neu. Ihnen kam bis vor kurzem aber keine wirklich signifikante Bedeutung zu. Selbst unter den Bedingungen einer – finanzialisierungs- und wachstumsgestützten – WWU konnten innerhalb des EU-Imperiums die gegensätzlichen Anforderungen von machtpolitischen und politökonomischen Skaleneffekten auf der einen und der Reproduktion unterschiedlicher (nationaler) Gemeinschaften auf der anderen Seite durch eine Reihe spezifischer

politischer Kompromisse und Regulierungsformen ausbalanciert werden. Die EU orientierte sich, so Gary Marks (2012, 6), dabei an einigen übergeordneten Prinzipien und Verfahrensregeln:

to tax little and redistribute less; legislate by directive as well as uniform regulation; seek consensus and decide by unanimity or supermajority; permit enhanced co-operation by subsets of member states; use soft law and benchmarking; and even then allow member states to include themselves out (for example, by derogation).

Genau diese Verfahrensregeln reichen inzwischen nicht mehr aus, um die WWU und das EU-Imperium zu stabilisieren. Im Umkehrschluss überrascht es daher wenig, dass einerseits der Krisenkonstitutionalismus vermehrt autoritär vergemeinschaftet und diszipliniert und andererseits dieser Prozess vielfältige Widerstände produziert, die sich häufig nationalistisch artikulieren. Die sog. »Augustinische Schwelle«, benannt nach dem römischen Kaiser Augustus, die den Übergang von einem jungen, expansiven, aber instabilen zu einem gesicherten, konsolidierten Imperium markiert, lässt sich auf diese Weise nicht überschreiten. Im Gegenteil, die EU steuert immer tiefer in ein Dilemma hinein, dem letztlich nur durch eine progressive konstitutionelle Neubegründung zu entkommen ist. Im Zuge dieser Neubegründung besteht die zentrale Aufgabe darin, weitere, vor allem wirtschafts- und fiskalpolitische Aufgaben kooperativ, demokratisch und verteilungsgerecht zu vergemeinschaften und zugleich die – nationalen – politischen Handlungsspielräume für die abhängig Beschäftigten und Empfänger öffentlicher Leistungen nicht zu restringieren, sondern zu erweitern.

Literatur

- Beck, Ulrich, u. Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt/M 2004
- Becker, Joachim, u. Johannes Jäger, »Integration in Crisis: A Regulationist Perspective on the Interaction of European Varieties of Capitalism«, in: *Competition & Change*, 16. Jg., 2012, H. 3, 169-187
- Bellofiore, Riccardo, Francesco Garibaldi u. Joseph Halevi, »The Great Recession and the Contradictions of European Neomercantilism«, in: Panitch, Leo, Greg Albo u. Vivek Chibber (Hg.), *The Crisis This Time. Socialist Register 2011*, London 2010, 120-146
- Bieling, Hans-Jürgen, *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden 2010
- Bieling, Hans-Jürgen, »(Ent-)Demokratisierungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem«, in: Brodocz, André, Marcus Llanque u. Gary Schaal (Hg.), *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden 2008, 119-135
- Cafruny, Alan W., u. Magnus Ryner, *Europe at Bay. In the Shadow of US Hegemony*, Boulder 2007
- Cooper, Robert, »The new liberal imperialism«, in: *The Observer* (Online Version), 7.4.2002
- Cooper, Robert, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First-Century*, New York 2003
- Eurobarometer, *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Standard Eurobarometer 78, Herbst, Luxemburg 2012
- Europäischer Rat, *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates*, Herman Van Rompuy, Brüssel, 26.6.2012

- Gill, Stephen, *Power and Resistance in the New World Order*, New York 2003
- Gowan, Peter, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, London-New York 1999
- Grande, Edgar, »Das europäische Imperium und seine Grenzen«, in: Asbach, Olaf (Hg.), *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft*, Wiesbaden 2012, 255-274
- Habermas, Jürgen, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt/M 2011
- Harvey, David, *The New Imperialism*, Oxford 2003
- Haug, Wolfgang Fritz, *Hightech-Kapitalismus in der Großen Krise*, Hamburg 2012
- Joerges, Christian, »Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise«, in: *Der Staat*, 51. Jg., 2012, H. 3, 357-385
- Konecny, Martin, »Die Herausbildung einer neuen Economic Governance als Strategie zur autoritären Krisenbearbeitung in Europa – gesellschaftliche Akteure und ihre Strategien«, in: *Prokla*, 42. Jg., 2012, H. 3, 377-394
- Lehndorff, Steffen (Hg.), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in crisis*, Brüssel 2012
- Marks, Gary, »Europe and its Empires: From Rome to the European Union«, in: *Journal of Common Market Studies*, 50. Jg., 2012, H. 1, 1-20
- Münkler, Herfried, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005
- Oberdorfer, Lukas, »Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus«, in: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.), *Die EU in der Krise*, Münster 2012, 50-72
- Panitch, Leo, u. Sam Gindin, »Finance and American Empire«, in: Panitch, Leo, u. Martijn Konings (Hg.), *American Empire and the Political Economy of Global Finance*, Houndmills u.a. 2008, 17-47
- Posener, Alan, »Empire Europa. Nicht Amerika ist das Imperium von heute, sondern Europa«, in: *Internationale Politik*, 61. Jg., 2006, H. 1, 60-67
- Schmalz, Stefan, u. Nico Weinmann, »Gewerkschaftliche Krisenstrategien in Westeuropa: 1974/75 und 2008/09 im Vergleich«, in: Schmalz, Stefan, u. Klaus Dörre (Hg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven*, Frankfurt/M-New York 2013, i.E
- Schneckener, Ulrich, *Die Zivilmacht Europa und die prä-westfälische Herausforderung*, SWP Diskussionspapier FG 8, Berlin 2005
- Taloni, Leila Simona, »The impact of the global financial crisis on the City of London: Towards the end of Hegemony?«, in: *Competition and Change*, 15. Jg. 2011, H. 1, 11-30
- Urban, Hans-Jürgen, »Das neue Europa: stabil und autoritär? Europas Weg in einen neuen Autoritarismus«, in: Bischoff, Joachim u.a., *Europa im Schlepptau der Finanzmärkte*, Hamburg 2011, 30-64
- van der Pijl, Kees, Otto Holman u. Or Raviv, »The resurgence of German capital in Europe: EU integration and the restructuring of Atlantic networks of interlocking directorates after 1991«, in: *Review of International Political Economy*, 18. Jg., 2011, H. 3, 384-408
- Wagner, Jürgen, *Eurosphere: Europäische Nachbarschaftspolitik als imperiale Expansionsstrategie*, IMI-Studie Nr. 6, Tübingen 2011
- Young, Brigitte, »Neoliberale Finanzialisierung und der deutsche Ordoliberalismus in der Euro-Krisenbewältigung«, in: Heires, Marcel, u. Andreas Nölke (Hg.), *Perspektiven der Finanzialisierung*, Wiesbaden 2013, i.E.
- Zielonka, Jan, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford 2006