

Wettbewerb als Sackgasse Die europäische Integration braucht neue Rezepte

Dieter Plehwe

Der französische Präsident Macron machte in seiner großen Rede im September 2017 an der Sorbonne zahlreiche Vorschläge zur Entwicklung der Europäischen Union, die einen größeren Haushalt etwa für Militär, innere Sicherheit und die soziale Bewältigung der Migration bedeuten würden. Macron fordert einen verantwortlichen Europäischen Finanzminister und eigene Steuereinnahmen für die EU. Ganz anders sehen das die Niederlande: Für die von Rechtsliberalen geführte Koalitionsregierung des nach Schweden zweitgrößten Pro-Kopf-Nettozahlers der EU besteht kein Ausbau-Bedarf. Deutschland steht irgendwo dazwischen: Im Regierungsprogramm der Großen Koalition findet sich ein Bekenntnis zum EU-Haushalt in der aktuellen Höhe und die Bereitschaft zur entsprechenden Erhöhung der deutschen Beiträge, aber von weiteren Institutionen und Zuständigkeiten der EU und gemeinsamen Haushaltsmitteln ist nicht die Rede. Man orientiert sich am Status quo.

In vielen EU-Mitgliedsländern verschieben sich die Kräfte in nationalistisch-konservative Richtungen. Möglicherweise ist es in dieser Situation schon ein Erfolg, wenn am gegenwärtigen Stand der europäischen Integration keine Abstriche gemacht werden, insbesondere was die Frage der Freizügigkeit angeht. Ein solcher Mittelweg kann sich aber auch als Sackgasse erweisen. Denn die bisherigen Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen scheinen nicht mehr hinreichend. Wir erinnern uns: Nach kleineren und größeren Krisen erhielt die Europäische Gemeinschaft mit dem Binnenmarktprojekt der 1980er Jahre einen überraschenden Integrationsschub, der seinerzeit alle Vorhersagen des absehbaren Scheiterns widerlegte. Der Zusammenbruch des Realsozialismus im Allgemeinen und die deutsche Einheit im Besonderen bereiteten den Weg in die Wirtschafts- und Währungsunion und in eine in Ansätzen politische Union, der wiederum eine große Krise Europas folgte (Post-Maastricht-Krise). In den frühen 1990er Jahren wurde der europäische Integrationsprozess erstmals theoretisch neu als produktiver Krisenprozess gefasst. Widersprüche ökonomischer, politischer und sozialer Natur schlugen sich nieder, wurden aber immer wieder durch politische Kompromisse und soziale Kompensation auf niedrigem Niveau neutralisiert. Doch was damals noch hilfreich war, zeigt heute keine Wirkung mehr: Der eingespielte Anpassungs- und Kompensationsmodus hat sich erschöpft, die einseitige Betonung des Ziels, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, schadet der Integration.

Der Brexit ist nur ein Teil der Krise

Der Prozess der europäischen Einigung gilt zu Recht als gefährdet. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens („Brexit“) zeigt, dass es Alternativen zur EU-Mitgliedschaft gibt. (Wie überzeugend oder vielversprechend sie sind, sei an dieser Stelle dahingestellt.) Und der Brexit ist nur die Spitze des Eisbergs. Auch in vielen anderen Ländern gibt es längst nicht einmal mehr „passive Zustimmung“, ganz zu schweigen von Enthusiasmus, was die gemeinsame Zukunft Europas, aber auch die gemeinsame Zukunft im jeweils nationalstaatlichen Kontext angeht. In Katalonien verspielten spanische und europäische Behörden zuletzt sehr viel nationalen und europäischen politischen Kredit. Um Autonomie bestrebte Flamen suchen in Belgien nach Wegen, die Verpflichtungen gegenüber Wallonien zu senken. Die Hauptstadt Europas liegt in einem Land, das sich möglicherweise teilen wird. Starke ökonomische Anreize zum Trotz lehnen osteuropäische Mitglieder ein gemeinsames europäisches Migrationsregime ebenso ab wie vermutlich auch viele Unionsbürgerinnen und -bürger anderswo. Seit

Summary: The rise of right-wing populist parties and movements changes European politics. The option of rolling back the EU is now openly discussed as an alternative to ever-closer European integration. These strong centrifugal forces are closely connected to the one-sided emphasis on economic competitiveness at the national and regional levels and the limits imposed on social integration. The emphasis on cultural and national identity reinforces new patterns of exclusive solidarity. The European policy proposals recently presented by France and Germany do not provide a sufficient perspective to preserve European unity.

Kurz gefasst: Der Aufstieg von rechts-populistischen Parteien und Bewegungen verändert die europäische Politik. Ein Rückbau der EU als Alternative zur immer engeren europäischen Gemeinschaft steht im Raum. Die starken zentrifugalen Kräfte stehen in engem Zusammenhang mit der einseitigen Betonung von ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler und regionaler Ebene sowie der Einschränkung sozialer Integration. Die Betonung kultureller bzw. nationaler Identität verstärkt neue Muster exklusiver Solidarität. Die jüngsten europapolitischen Pläne Frankreichs und Deutschlands bieten keine hinreichende Perspektive für die europäische Einheit.

dem Ende des Systemgegensatzes hat sich die europäische Politik neu ausgerichtet. Die ebenso universellen wie partikularistischen Losungen heute lauten Wettbewerbsfähigkeit und Identität.

An die Stelle republikanischer Prinzipien und Staatsbürgerschaft treten vermehrt essenzialistisch gedachte, häufig ethnisch-religiös, national und auch regional definierte Identitäten. Es handelt sich bei Völkern zwar so oder so um sozial konstruierte „imagined communities“ (Benedict Anderson), aber der Unterschied ist gewaltig. National definierte Staatsvölker können sich in einem übergeordneten Gemeinwesen auf der Grundlage von Recht und Gesetz integrieren, wohingegen ethnisch definierte Völker nebeneinander existieren müssen oder sich von Auflösung bedroht sehen. Nicht umsonst lautet die Europadefinition der rechten Parteien „Europa der Vaterländer“ oder „Europa der Nationen“, nicht Vereinigte Staaten Europas.

Dieser nationalistischen bzw. ethnischen Segregation entspricht die sozio-ökonomische Vorstellung exklusiver Solidarität: Das Zusammenleben grenzt Fremde aus und betont weitreichende regionale Autonomie (zum Beispiel auch in der Steuer- und Sozialpolitik). Der Föderalismus wird in diesem Rahmen kompetitiv gedacht: Auch in Deutschland wurde im Rahmen der Föderalismusreform der 2000er Jahre das dynamische Instrument des horizontalen Länderfinanzausgleichs durch ein neues Instrument vertikaler Unterstützung durch den Bund ersetzt. Die zeitgleich eingeführte Schuldenbremse auf kommunaler und Länderebene soll die Kosten dämpfen und den Bedarf an externer Unterstützung deckeln, auch wenn sich die sozioökonomische Schere möglicherweise weiter öffnet. Das prinzipielle Beharren auf Selbstverantwortung (des Nationalstaats, der Region, der Kommune) zielt auf eine Einschränkung der Solidaritätsverpflichtung. Den dahinter liegenden methodologischen Egoismus hat der amerikanische Ökologe Garrett Hardin in die Metapher von Gemeinschaften auf Lebensrettungsbooten gefasst: Die Gesellschaft wird als ein abgeschlossener sozialer Raum konzipiert, auf dem eine begrenzte Zahl von Menschen Platz hat, wenn eine Schräglage oder gar Sinken vermieden werden soll. In Deutschland greift die Bootsmetapher seit den 1980er Jahren um sich und befeuerte die Wahlkampfhetorik der neuen Rechtsparteien, von Republikanern bis zur AfD.

In kulturellen wie in ökonomischen Zusammenhängen geht es in erster Linie um eine Politik der Unterscheidung von anderen, nicht um Zusammenhänge, sozialen Ausgleich oder gar Fragen der Gleichheit und Einheit. Gemeinschaftliche Identität tritt an die Stelle der gesellschaftlichen Solidarität. Zur Legitimation herangezogene sozialphilosophische Grundlagen liefern das (protestantische) Prinzip der Selbstverantwortung und das (katholische) Prinzip der Subsidiarität, allerdings unter sträflicher Vernachlässigung fundamentaler Werte: Ebenfalls im Christentum etwa das Gebot der Nächstenliebe, die Solidarität und die Verantwortung für die gesamte Schöpfung, die sich eben nicht auf die Familie und die Nachbarn in der Gemeinde beschränken lassen. Ökonomisch wird diese Haltung übersetzt in Stichworte wie Standortpolitik und Wettbewerbsfähigkeit – wobei die Wettbewerber nicht mehr nur Unternehmen, sondern vielmehr Regionen und alle dort zusammenwirkenden öffentlichen und privaten Institutionen sind. Radikal zu Ende gedacht kann diese Art von intensiviertem regionalem Wettbewerb nur zur Auflösung der interregionalen bzw. inter- und transnationalen Ordnungszusammenhänge führen, weil es keine Anreize zur Kooperation gibt. Belohnt werden Gewinner und Exklusion. Bestraft werden Verlierer und Inklusion.

Wettbewerb statt Integration

Die Leitidee der europäischen Integration zielte demgegenüber lange darauf ab, die Herausbildung und Entwicklung der nationalen Einheit ansatzweise auf die europäische Ebene zu übertragen. Im Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es explizit: „Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“ Dazu sollen Hindernisse weggeräumt werden, die eine gemeinsame

wirtschaftliche Entwicklung behindern, aber auch Instrumente und Mechanismen gestaltet werden, die den räumlichen und sozialen Zusammenhalt aktiv fördern. Neben dem Etat für Agrarpolitik, der den besonders benachteiligten ländlichen Regionen zugutekommen sollte, sind die höchsten Etats der EU für Struktur- und Regionalpolitik vorgesehen. Weil der Binnenmarkt zwar die Wirtschaft befördert, aber nicht zu einer gleichmäßigen Entwicklung führt, gibt es den Bedarf zum transnationalen Ausgleich. Die Verbindung von Markt und Ausgleich galt bis zum Projekt der Vollendung des Binnenmarkts 1992 und zur Süderweiterung. Mit der Osterweiterung der 1990er und 2000er Jahre verschoben sich die Koordinaten, weil dem erheblich erhöhten Bedarf an Strukturausgleich kein Zuwachs der Mittel gegenüberstand. Die Finanzkrise und die auf sie folgende Austeritätspolitik warfen das Ausgleichsprinzip schließlich komplett über Bord. Haushaltsdisziplin und Kostensenkung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gelten nunmehr als vorrangig bzw. alternativlos. Dabei hat die Eurokrise den Abschied von der traditionellen Kohäsionspolitik nicht verursacht, sondern lediglich forciert. Bereits die Lissabon-Strategie Anfang der 2000er Jahre hob die regionale Wettbewerbsorientierung auf die europäische Ebene. Im Jahr 2010 schließlich wurde erstmals der europäische Index regionaler Wettbewerbsfähigkeit veröffentlicht. Die Kohäsionspolitik ist seither akut von Auflösung durch Umdeutung bedroht. Einerseits können die beschränkten Mittel die offiziellen Ziele der Angleichung unmöglich erreichen. Andererseits wird die Finanzierung immer stärker an den Vorgaben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Die aktuellen Entwürfe zur langjährigen Haushaltsplanung der EU sehen darüber hinaus weitere Beschränkungen der Mittel für Kohäsionspolitik vor, weil mehr Geld für äußere und innere Sicherheit gebraucht wird.

Die wachsende Orientierung an nationalen und innerhalb der Staaten regionalen Wettbewerbsmodellen ist daher die logische Konsequenz der europäischen Politik nach dem Ende der Systemkonkurrenz. Die EU wird aus Sicht der meisten Mitgliedsstaaten nach außen gebraucht, weil es mächtige Konkurrenten gibt in China, den USA oder Russland. Nach innen aber geht es der gleichen Konkurrenzlogik folgend zunehmend um die vermeintliche Nutzenmaximierung: weniger reinzahlen, mehr herausholen. Regionen und Staaten verhalten sich so, wie es ihnen im Sinne des unternehmerischen Verhaltens und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nahegelegt wird. Europapolitisch entwickelte sich daraus eine neue Perspektive weit über die Regionalpolitik hinaus. 2009 führten die britischen Tories eine neue Allianz konservativer Parteien (Allianz Europäischer Konservativer und Reformen) vorwiegend aus den osteuropäischen Beitrittsländern an, die mit der Prager Erklärung grundsätzlich Stellung bezogen gegen die Leitidee der immer engeren Union (ever closer union). In der Erklärung kommen die neoliberalen europaskeptischen Ideen und das Prinzip der konservativen EU-Reform (Rückbau) klar zum Ausdruck. Nicht zuletzt aufgrund solcher Rückbauforderungen wirkte die Kampagne der Tories unter David Cameron für den Verbleib in der Union wenig glaubwürdig.

Ebenso pragmatische wie populäre europapolitische Konzepte wie die Ausstiegsklausel (Europa à la carte) oder ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten offenbaren vor diesem Hintergrund ein destruktives Potenzial. Im Vordergrund stehen nicht mehr das Überwinden von Integrationshindernissen oder das Schaffen eines Integrationsssoges, sondern die Absage an eine gemeinsame europäische politische und gesellschaftliche Perspektive. Eine bis zur großen Finanzkrise nahezu unbekannt Option steht plötzlich nicht nur in Großbritannien mitten im Raum: Die partielle Desintegration oder der Rückbau. Vielerorts als überholt geltende marxistische Kritik der Europäischen Integration erfährt damit eine Renaissance. Kapitalistische Dynamik und ungleiche Entwicklung führen zu Spannung und Spaltung, die transnationale Akkumulation des Kapitals und die national beschränkte soziale Integration fallen immer weiter auseinander, verhindern jedenfalls das idealistische Streben nach europäischer Einheit.

Neue Lösungen gesucht

Mit dem Brexit und dem Umbau der EU gemäß dem Leitbild der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gerät der bislang wirksame Krisenmodus an seine Gren-



Dieter Plehwe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe der Präsidentin. Er befasst sich vor allem mit Neoliberalismus, politischer Ökonomie und der Entwicklung des transnationalen Kapitalismus in seinen Varianten. (Foto: David Ausserhofer)

dieter.plehwe@wzb.eu

zen. Werden Regionen wie Unternehmen als rastlose Einheiten gedacht, die in einem ständigen Prozess der Konkurrenz stehen, lässt sich kein verantwortungsvoller Staat schaffen, weder national noch europäisch. Die unlängst veröffentlichten Szenarien der Europäischen Kommission offenbaren die Schranken der aktuellen Fantasie: Vier von fünf Szenarien entsprechen dem Rückbau. Auch das präferierte fünfte Szenario der engeren Zusammenarbeit hat nicht viel Neues zu bieten: Ein neuer Schub für den Binnenmarkt, verstärkte Koordination in finanziellen, sozialen und Steuerfragen sowie die Erhöhung von Mitteln zur erfolgreichen Bekämpfung von Schocks auf regionaler, struktureller oder nationaler Ebene. Der europäische Staat ist also weiterhin verantwortlich für die Durchsetzung des Markts, bleibt aber auf eine Rolle als Koordinator und Ausputzer beschränkt, wenn es um die negativen Wirkungen der ökonomischen Vergesellschaftung geht. Untersucht werden muss dringend, ob jenseits des bleischweren Wirklichkeitssinns ein europäischer Möglichkeitssinn entwickelt werden kann, der sich nicht in der Scheinalternative des Ausbaus oder Rückbaus der derzeitigen EU erschöpft. Die Gemeinsamkeiten der Vorschläge des französischen Präsidenten Macron und der Bundesregierung gemäß Koalitionsvertrag bei der Unternehmensbesteuerung und der Finanztransaktionssteuer sind loblich, gehen aber nicht weit genug, weil die Einnahmen aus den europäisch harmonisierten Steuern national und damit sehr ungleich verteilt sind. Eher könnte der Vorschlag Frankreichs für eine eigene Steuerquelle der üblichen Europakritik Wind aus den Segeln nehmen, denn Steuern werden nicht von Nationen erhoben. Für die Zukunft der EU ebenso wie für manchen alten und jungen Nationalstaat könnte es sich als fatal erweisen, dass republikanische Perspektiven und Visionen zurzeit weder zahlreich noch populär sind.

Literatur

Brenner, Neil: „Building ‚Euro-Regions‘: Locational Politics and the Political Geography of Neoliberalism in Post-Unification Germany“. In: European Urban and Regional Studies, 2000, Jg. 7, H. 4, S. 319–345.

Hardin, Garrett: „Liveboat Ethics: The Case against Helping the Poor“. In: Psychology Today, 1974, Jg. 8, H. 4, S. 38–43.

Krieger-Boden, Christiane: EU Cohesion Policy, Past and Present. Sustaining a Prospering and Fair European Union? Kiel Working Paper No. 2037. Kiel Institute for the World Economy 2016.

Plehwe, Dieter/Slobodian, Quinn: „Landscapes of Unrest: Herbert Giersch and the Origins of Neoliberal Economic Geography“. In: Journal of Modern Intellectual History, 2017. DOI:10.1017/S1479244317000324.

Plehwe, Dieter, „Alternative für Deutschland‘, Alternativen für Europa?“ In: Gudrun Hentges/Kristina Nottbohm/Hans-Wolfgang Platzer (Hg.): Europäische Identität in der Krise? Europäische Identitätsforschung und Rechtspopulismusforschung im Dialog. Wiesbaden: Springer 2017, S. 249–269.