

Demokratie oder Kapitalismus?

Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft

Von Jürgen Habermas

In seinem Buch über die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus¹ entwickelt Wolfgang Streeck eine schonungslose Analyse der Entstehungsgeschichte der gegenwärtigen, auf die Realwirtschaft durchschlagenden Banken- und Schuldenkrise. Diese schwungvolle und empirisch fundierte Untersuchung ist aus Adorno-Vorlesungen am Frankfurter Institut für Sozialforschung hervorgegangen. Sie erinnert in ihren besten Partien – also immer dann, wenn sich die politische Leidenschaft mit der augenöffnenden Kraft kritisch beleuchteter Tatsachen und schlagender Argumente verbündet – an den „18. Brumaire des Louis Napoleon“. Den Ausgangspunkt bildet die berechtigte Kritik an der von Claus Offe und mir Anfang der 70er Jahre entwickelten Krisentheorie. Der damals vorherrschende keynesianische Steuerungsoptimismus hatte uns zu der Annahme inspiriert, dass sich die politisch beherrschten wirtschaftlichen Krisenpotentiale in widersprüchliche Imperative an einen überforderten Staatsapparat und in „kulturelle Widersprüche des Kapitalismus“ (wie es Daniel Bell einige Jahre später formulierte) *verschieben* und in der Gestalt einer Legitimationskrise *äußern* würden. Heute begegnen wir (noch ?) keiner Legitimations-, aber einer handfesten Wirtschaftskrise.

Die Genese der Krise

Mit dem Besserwissen des historisch zurückblickenden Beobachters beginnt Wolfgang Streeck seine Darstellung des Krisenverlaufs mit einer Skizze des sozialstaatlichen Regimes, das im Nachkriegseuropa bis zum Beginn der 70er Jahre aufgebaut worden war.² Darauf folgen die Phasen der Durchsetzung der neoliberalen Reformen, die ohne Rücksicht auf soziale Folgen die Verwertungsbedingungen des Kapitals verbessert und dabei stillschweigend

1 Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit*, Berlin 2013. Zahlenangaben im Text beziehen sich auf diese Ausgabe. (Vgl. dazu auch Wolfgang Streeck, *Auf den Ruinen der Alten Welt. Von der Demokratie zur Marktgesellschaft*, in: „Blätter“, 12/2012, S. 61-72, und ders., *Was nun, Europa? Kapitalismus ohne Demokratie oder Demokratie ohne Kapitalismus*, in: „Blätter“, 4/2013, S. 57-68.)

2 Charakteristika sind Vollbeschäftigung, flächendeckende Lohnfindung, Mitbestimmung, staatliche Kontrolle von Schlüsselindustrien, ein breiter öffentlicher Sektor mit sicherer Beschäftigung, eine Einkommens- und Steuerpolitik, die krasse soziale Ungleichheiten verhindert, schließlich eine staatliche Konjunktur- und Industriepolitik zur Verhinderung von Wachstumsrisiken.

die Semantik des Ausdrucks „Reform“ auf den Kopf gestellt haben. Die Reformen haben die korporatistischen Verhandlungszwänge gelockert und die Märkte dereguliert – nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern auch die Märkte für Güter und Dienstleistungen, vor allem die Kapitalmärkte: „Gleichzeitig verwandeln sich die Kapitalmärkte in Märkte für Unternehmenskontrolle, die die Steigerung des *shareholder value* zur obersten Maxime guter Unternehmensführung erheben.“ (57f.)

Wolfgang Streeck beschreibt diese mit Reagan und Thatcher einsetzende Wende als Befreiungsschlag der Kapitaleigentümer und deren Manager gegen einen demokratischen Staat, der nach Maßgabe sozialer Gerechtigkeit die Gewinnspannen der Unternehmen gedrosselt, aber aus Sicht der Anleger das Wirtschaftswachstum stranguliert und damit dem wohlverstandenen Allgemeinwohl geschadet hatte. Die empirische Substanz der Untersuchung besteht in einem Längsschnittvergleich relevanter Länder über die letzten vier Jahrzehnte. Dieser ergibt, bei allen Unterschieden zwischen den nationalen Ökonomien im einzelnen, das Bild eines im ganzen erstaunlich gleichförmigen Krisenverlaufs. Die steigenden Inflationsraten der 70er Jahre werden von einer steigenden Verschuldung der öffentlichen und der privaten Haushalte abgelöst. Gleichzeitig wächst die Ungleichheit der Einkommensverteilung, während die Staatseinnahmen im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben abnehmen. Bei wachsender sozialer Ungleichheit führt diese Entwicklung zu einer Transformation des Steuerstaates: „Der von seinen Bürgern regierte und, als Steuerstaat, von ihnen alimentierte demokratische Staat wird zum demokratischen Schuldenstaat, sobald seine Subsistenz nicht mehr nur von den Zuwendungen seiner Bürger, sondern in erheblichem Ausmaß auch von den Gläubigern abhängt.“ (119)

In der Europäischen Währungsunion lässt sich die Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit der Staaten durch „die Märkte“ auf perverse Weise besichtigen. Die Transformation des Steuerstaates in den Schuldenstaat bildet hier den Hintergrund für den vitiösen Zirkel zwischen der Rettung maroder Banken durch Staaten, welche ihrerseits von denselben Banken in den Ruin getrieben werden – mit der Folge, dass das herrschende Finanzregime deren Bevölkerungen unter Kuratel stellt. Was das für die Demokratie bedeutet, haben wir unter dem Mikroskop während jener Gipfelnacht in Cannes beobachten können, als der griechische Ministerpräsident Papandreou von seinen schulterklopfenden Kollegen gezwungen wurde, ein geplantes Referendum abzusagen.³ Wolfgang Streecks Verdienst ist der Nachweis, dass die „Politik des Schuldenstaates“, die der Europäische Rat seit 2008 auf Drängen der deutschen Bundesregierung betreibt, im Wesentlichen das kapitalfreundliche Politikmuster fortschreibt, das in die Krise geführt hat.

Unter den besonderen Bedingungen der Europäischen Währungsunion unterwirft die Politik der fiskalischen Konsolidierung alle Mitgliedstaaten, ungeachtet der Unterschiede im Entwicklungsstand ihrer Ökonomien, den

3 Vgl. dazu meinen Kommentar in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“, 5.11.2011.

gleichen Regeln und konzentriert, in der Absicht der Durchsetzung dieser Regeln, Eingriffs- und Kontrollrechte auf der europäischen Ebene. Ohne eine gleichzeitige Stärkung des Europäischen Parlaments befestigt diese Bündelung von Kompetenzen bei Rat und Kommission die Entkoppelung der nationalen Öffentlichkeiten und Parlamente von dem abgehobenen, technokratisch verselbstständigten Konzert der markthörigen Regierungen. Wolfgang Streeck fürchtet, dass dieser forcierte Exekutivföderalismus eine ganz neue Qualität der Herrschaftsausübung in Europa herbeiführen wird: „Die als Antwort auf die Fiskalkrise in Angriff genommene Konsolidierung der europäischen Staatsfinanzen läuft auf einen von Finanzinvestoren und Europäischer Union koordinierten Umbau des europäischen Staatensystems hinaus – auf eine Neuverfassung der kapitalistischen Demokratie in Europa im Sinne einer Festschreibung der Ergebnisse von drei Jahrzehnten wirtschaftlicher Liberalisierung.“ (164)

Diese zuspitzende Interpretation der im Gange befindlichen Reformen trifft eine alarmierende Entwicklungstendenz, die sich, obwohl sie die historische Verbindung von Demokratie und Kapitalismus aufkündigt, wahrscheinlich sogar durchsetzen wird. Vor den Toren der Europäischen Währungsunion wacht ein britischer Premier, dem es mit der neoliberalen Abwicklung des Sozialstaates nicht schnell genug geht und der, als der wahre Erbe von Margaret Thatcher, eine willige Bundeskanzlerin aufmunternd antreibt, im Kreise ihrer Kollegen die Peitsche zu schwingen: „Wir wollen ein Europa, das aufwacht und die moderne Welt aus Wettbewerb und Flexibilität erkennt.“⁴

Zu dieser Krisenpolitik gibt es – am grünen Tisch – zwei Alternativen: entweder die defensive Rückabwicklung des Euro, für die in Deutschland soeben eine neue Partei gegründet worden ist, oder den offensiven Ausbau der Währungsgemeinschaft zu einer supranationalen Demokratie. Diese könnte bei entsprechenden politischen Mehrheiten die institutionelle Plattform für eine Umkehrung des neoliberalen Trends bieten.

Die nostalgische Option

Wenig überraschend optiert Wolfgang Streeck für eine Umkehr des Trends zur Entdemokratisierung. Das bedeutet, „Institutionen aufzubauen, mit denen Märkte wieder unter soziale Kontrolle gebracht werden können: Märkte für Arbeit, die Platz lassen für soziales Leben, Märkte für Güter, die die Natur nicht zerstören, Märkte für Kredit, die nicht zur massenhaften Produktion uneinlösbarer Versprechen werden.“ (237) Aber die konkrete Schlussfolgerung, die er aus seiner Diagnose zieht, ist umso überraschender. Es ist nicht der demokratische Ausbau einer auf halbem Wege stehen gebliebenen Union, der das aus den Fugen geratene Verhältnis von Politik und Markt wieder in eine demokratieverträgliche Balance bringen soll. Wolfgang Streeck empfiehlt Rückbau statt Aufbau. Er möchte zurück in die national-

4 „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 8.4.2013.

staatliche Wagenburg der 60er und 70er Jahre, um „die Reste jener politischen Institutionen so gut wie möglich zu verteidigen und instand zu setzen, mit deren Hilfe es vielleicht gelingen könnte, Marktgleichheit durch soziale Gerechtigkeit zu modifizieren und zu ersetzen.“ (236)

Überraschend ist diese nostalgische Option für eine Einigelung in der souveränen Ohnmacht der überrollten Nation angesichts der epochalen Umwandlung von Nationalstaaten, die ihre territorialen Märkte noch unter Kontrolle hatten, zu depotenzierten Mitspielern, die ihrerseits in globalisierte Märkte eingebettet sind. Der politische Steuerungsbedarf, den eine hochinterdependente Weltgesellschaft heute erzeugt, wird von einem immer dichter gewobenen Netz von internationalen Organisationen bestenfalls aufgefangen, aber in den asymmetrischen Formen des gepriesenen „Regierens jenseits des Nationalstaates“ keineswegs bewältigt. Angesichts dieses Problemdrucks einer systemisch zusammenwachsenden, aber politisch nach wie vor anarchischen Weltgesellschaft gab es 2008 zunächst eine verständliche Reaktion auf den Ausbruch der Weltwirtschaftskrise. Die bestürzten Regierungen der G8 beeilten sich, die BRIC-Staaten und einige andere in ihre Beratungsrunde aufzunehmen. Andererseits dokumentiert die Folgenlosigkeit der auf jener ersten G 20-Konferenz in London gefassten Beschlüsse das Defizit, das durch eine Restauration der geborstenen nationalstaatlichen Bastionen nur noch vergrößert würde: die mangelnde Kooperationsfähigkeit, die aus der politischen Fragmentierung einer gleichwohl wirtschaftlich integrierten Weltgesellschaft resultiert.

Offensichtlich reicht die politische Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten, die über ihre längst ausgehöhlte Souveränität eifersüchtig wachen, nicht aus, um sich den Imperativen eines überdimensional aufgeblähten und dysfunktionalen Bankensektors zu entziehen. Staaten, die sich nicht zu supranationalen Einheiten assoziieren und nur über das Mittel internationaler Verträge verfügen, versagen vor der politischen Herausforderung, diesen Sektor mit den Bedürfnissen der Realwirtschaft wieder rückzukoppeln und auf das funktional gebotene Maß zu reduzieren. Die Staaten der Europäischen Währungsgemeinschaft sind auf besondere Weise mit der Aufgabe konfrontiert, unumkehrbar globalisierte Märkte in die Reichweite einer indirekten, aber gezielten politischen Einwirkung einzuholen. Tatsächlich beschränkt sich deren Krisenpolitik auf den Ausbau einer Expertokratie für Maßnahmen mit aufschiebender Wirkung. Ohne den Druck einer vitalen Willensbildung einer über nationale Grenzen hinaus mobilisierbaren Bürgergesellschaft fehlt einer verselbstständigten Brüsseler Exekutive die Kraft und das Interesse, wild gewordene Märkte sozialverträglich zu reregulieren.

Wolfgang Streeck weiß natürlich, dass sich „die Macht der Anleger vor allem aus ihrer fortgeschrittenen internationalen Integration und dem Vorhandensein effizienter globaler Märkte“ (129) speist. Im Rückblick auf den globalen Siegeszug der Deregulierungspolitik stellt er ausdrücklich fest, er müsse es „offen lassen, ob und mit welchen Mitteln es national organisierter Politik in einer immer internationaler gewordenen Wirtschaft überhaupt hätte gelingen können, Entwicklungen wie diese unter Kontrolle zu

bringen.“ (112) Weil er immer wieder den „Organisationsvorsprung global integrierter Finanzmärkte gegenüber nationalstaatlich organisierten Gesellschaften“ (126) betont, drängt, so denkt man, seine eigene Analyse zu dem Schluss, jene marktregulierende Kraft der demokratischen Gesetzgebung, die einmal in den Nationalstaaten konzentriert war, auf supranationaler Ebene zu regenerieren. Trotzdem bläst er zum Rückzug hinter die Maginotlinie der nationalstaatlichen Souveränität.

Allerdings flirtet er am Ende des Buches mit der ziellosen Aggression eines selbstdestruktiven Widerstandes, der die Hoffnung auf eine konstruktive Lösung aufgegeben hat.⁵ Darin verrät sich eine gewisse Skepsis gegenüber dem eigenen Appell an die Befestigung der verbliebenen nationalen Bestände. Im Licht dieser Resignation erscheint der Vorschlag zu einem „europäischen Bretton Woods“ wie nachgeschoben. Der tiefe Pessimismus, in dem die Erzählung endet, wirft die Frage auf, was die einleuchtende Diagnose des Auseinanderdriftens von Kapitalismus und Demokratie für die Aussichten eines Politikwechsels bedeutet. Soll sich darin eine grundsätzliche Unvereinbarkeit von Demokratie und Kapitalismus verraten? Um diese Frage zu klären, müssen wir uns über den theoretischen Hintergrund der Analyse klar werden.

Kapitalismus oder Demokratie?

Den *Rahmen* für die Krisenerzählung bildet eine Interaktion, an der drei Spieler beteiligt sind: der Staat, der sich aus Steuern alimentiert und durch Wahlstimmen legitimiert; die Wirtschaft, die für kapitalistisches Wachstum und ein hinreichendes Niveau der Steuereinnahmen sorgen muss; schließlich die Bürger, die dem Staat ihre politische Unterstützung nur im Austausch gegen die Befriedigung ihrer Interessen leihen. Das *Thema* bildet die Frage, ob und gegebenenfalls wie es dem Staat gelingt, die konträren Forderungen beider Seiten auf intelligenten Pfaden der Krisenvermeidung zum Ausgleich zu bringen. Bei Strafe des Ausbruchs von Krisen der Wirtschaft und des sozialen Zusammenhalts muss der Staat einerseits Gewinnerwartungen, also die fiskalischen, rechtlichen und infrastrukturellen Bedingungen für eine gewinnbringende Kapitalverwertung erfüllen; andererseits muss er gleiche Freiheiten gewährleisten und Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit einlösen, in der Münze von fairer Einkommensverteilung und Statussicherheit sowie von öffentlichen Dienstleistungen und der Bereitstellung kollektiver Güter. Der *Inhalt* der Erzählung besteht dann darin, dass die neoliberale Strategie der Befriedigung der Kapitalverwertungsinteressen

5 Als europäischer Bürger, der die griechischen, spanischen und portugiesischen Proteste (bequem genug) in der Zeitung verfolgt, kann ich allerdings Streecks Empathie mit den „Wutausbrüchen der Straße“ auch nachfühlen: „Wenn demokratisch organisierte Staatsvölker sich nur noch dadurch verantwortlich verhalten können, dass sie von ihrer nationalen Souveränität keinen Gebrauch mehr machen und sich für Generationen darauf beschränken, ihre Zahlungsfähigkeit gegenüber ihren Kreditgebern zu sichern, könnte es verantwortlicher erscheinen, es auch einmal mit unverantwortlichem Handeln zu versuchen.“ (218)

grundsätzlich Vorrang vor den Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit einräumt und Krisen nur noch um den Preis wachsender sozialer Verwerfungen „vertagen“ kann.⁶

Bezieht sich nun die im Titel des Buches angezeigte „Vertagung der Krise des demokratischen Kapitalismus“ auf das Ob oder nur auf den Zeitpunkt ihres Eintretens? Da Wolfgang Streeck sein Szenario in einem handlungstheoretischen Rahmen entwickelt, ohne sich auf „Gesetze“ des ökonomischen Systems (beispielsweise einen „tendenziellen Fall der Profitrate“) zu stützen, ergibt sich aus der Anlage der Darstellung klugerweise keine theoretisch begründete Voraussage. Voraussagen über den weiteren Krisenverlauf können sich in diesem Rahmen nur aus der Einschätzung von historischen Umständen und kontingenten Machtkonstellationen ergeben. Rhetorisch verleiht Wolfgang Streeck seiner Darstellung der Krisentendenzen allerdings ein gewisses Flair von Unausweichlichkeit, indem er die konservative These von der „Anspruchsinflation übermütiger Massen“ zurückweist und die Krisendynamik allein aufseiten der kapitalistischen Verwertungsinteressen verortet. Seit den 80er Jahren ging die politische Initiative tatsächlich von dieser Seite aus. Aber einen ausreichenden Grund für eine defätistische Preisgabe des europäischen Projektes kann ich darin nicht entdecken.

Ich habe vielmehr den Eindruck, dass Wolfgang Streeck den Sperrklingeneffekt der nicht nur rechtlich *geltenden* Verfassungsnormen, sondern des *faktisch bestehenden* demokratischen Komplexes unterschätzt – das Beharren der eingewöhnten, in politische Kulturen eingebetteten Institutionen, Regeln und Praktiken. Ein Beispiel sind die massenhaften Proteste in Lissabon und anderswo, die den portugiesischen Staatspräsidenten dazu bewegen haben, Klage gegen den sozialen Skandal der Sparpolitik seiner regierenden Parteifreunde zu erheben. Daraufhin hat das Verfassungsgericht Teile des entsprechenden Staatsvertrages Portugals mit der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfond für ungültig erklärt und die Regierung wenigstens zu einem Augenblick des Nachdenkens über den Vollzug des „Diktats der Märkte“ veranlasst.

Die Ackermannschen Renditevorstellungen der Aktionäre sind ebenso wenig Naturgegebenheiten wie die von hilfsbereiten Medien gepöppelten Elitenvorstellungen einer verwöhnten, international abgehobenen Managerklasse, die auf „ihre“ Politiker wie auf unfähige Bedienstete herabblickt. Die Behandlung der Zypernkrise, als es nicht mehr um die Rettung der je eigenen Banken ging, hat plötzlich zeigt, dass sich statt der Steuerzahler sehr wohl die Verursacher der Krise zur Kasse bitten lassen. Und verschuldete staatliche Haushalte könnten ebenso durch Einnahmesteigerungen wie durch Ausgabenkürzungen in Ordnung gebracht werden. Allerdings würde erst der institutionelle Rahmen für eine gemeinsame europäische Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik eine notwendige Voraussetzung für die

6 Inzwischen ist allerdings die Privatisierung der Daseinsvorsorge so weit fortgeschritten, dass sich dieser systemische Konflikt immer weniger eindeutig auf Interessenlagen verschiedener sozialer Gruppen abbilden lässt. Die Mengen des „Volkes der Staatsbürger“ und des „Marktvolkes“ decken sich nicht mehr. Der Interessengegensatz erzeugt in zunehmendem Maße Konflikte in ein und denselben Personen.

mögliche Beseitigung des Strukturfehlers einer suboptimalen Währungsunion schaffen. Nur eine gemeinsame europäische Anstrengung, nicht die abstrakte Zumutung, die nationale Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Kraft zu verbessern, kann die fällige Modernisierung von überholten Wirtschafts- und klientelistischen Verwaltungsstrukturen voranbringen.

Was eine demokratiekonforme Gestalt der Europäischen Union, die aus naheliegenden Gründen zunächst nur die Mitglieder der Europäischen Währungsgemeinschaft umfasst, von einem marktkonformen Exekutivföderalismus unterscheiden würde, sind vor allem zwei Innovationen. Erstens eine gemeinsame politische Rahmenplanung, entsprechende Transferzahlungen und eine wechselseitige Haftung der Mitgliedstaaten. Zweitens die Änderungen der Lissaboner Verträge, die für eine demokratische Legitimation der entsprechenden Kompetenzen nötig sind, also eine paritätische Beteiligung von Parlament und Rat an der Gesetzgebung und die gleichmäßige Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber beiden Institutionen. Dann würde die politische Willensbildung nicht mehr nur von den zähen Kompromissen zwischen Vertretern nationaler Interessen abhängen, die sich gegenseitig blockieren, sondern in gleichem Maße von den Mehrheitsentscheidungen der nach Parteipräferenzen gewählten Abgeordneten. Nur in dem nach Fraktionen gegliederten Europäischen Parlament kann *eine nationale Grenzen durchkreuzende* Interessenverallgemeinerung stattfinden. Nur in parlamentarischen Verfahren kann sich eine europaweit generalisierte Wir-Perspektive der EU-Bürger zur institutionalisierten Macht verfestigen. Ein solcher Perspektivenwechsel ist nötig, um auf den einschlägigen Politikfeldern die bisher favorisierte regelgebundene Koordinierung scheinsoveräner einzelstaatlicher Politiken durch eine gemeinsame diskretionäre Willensbildung abzulösen. Die unvermeidlichen Effekte einer kurz- und mittelfristigen Umverteilung sind nur zu legitimieren, wenn sich die nationalen Interessen mit dem europäischen Gesamtinteresse verbünden und an diesem auch relativieren.

Ob und wie Mehrheiten für eine entsprechende Änderung des Primärrechts zu gewinnen sind, ist eine, und eine durchaus schwierige Frage, auf die ich später noch kurz zurückkommen werde. Aber unabhängig davon, ob eine Reform unter heutigen Umständen machbar ist, zweifelt Wolfgang Streeck daran, dass das Format einer supranationalen Demokratie überhaupt auf die europäischen Verhältnisse passt. Er bestreitet die Funktionsfähigkeit einer solchen politischen Ordnung und hält sie wegen ihres vermeintlich repressiven Charakters auch nicht für wünschenswert. Aber sind die vier Gründe, die er dafür ins Feld führt, auch gute Gründe?⁷

Vier Gründe gegen eine Politische Union

Das *erste* und vergleichsweise *stärkste Argument* richtet sich gegen die Wirksamkeit regionaler Wirtschaftsprogramme angesichts der geschicht-

⁷ Ich sehe im folgenden von den ökonomischen Folgen einer Rückabwicklung des Euro ganz ab; vgl. dazu in diesem Heft den Beitrag von Elmar Altvater.

lich begründeten Heterogenität von Wirtschaftskulturen, von der wir auch in Kerneuropa ausgehen müssen. Tatsächlich muss die Politik in einer Währungsgemeinschaft darauf gerichtet sein, ein strukturelles Gefälle der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den nationalen Wirtschaften auf Dauer auszugleichen – oder wenigstens einzudämmen. Als Gegenbeispiele erwähnt Wolfgang Streeck die ehemalige DDR seit der Wiedervereinigung und das Mezzogiorno. Beide Fälle erinnern zweifellos an die ernüchternden mittelfristigen Zeithorizonte, mit denen die gezielte Förderung des Wirtschaftswachstums in rückständigen Regionen immer zu rechnen hat. Für die auf eine europäische Wirtschaftsregierung zukommenden Regelungsprobleme sind die beiden ins Feld geführten Beispiele freilich zu untypisch, um einen grundsätzlichen Pessimismus zu rechtfertigen. Die Rekonstruktion der ostdeutschen Wirtschaft hat es mit dem historisch völlig neuen Problem eines gewissermaßen assimilierenden, nicht aus eigener Kraft, sondern von den Eliten der Bundesrepublik gesteuerten Systemwechsels zu tun, der innerhalb einer vier Jahrzehnte lang geteilten Nation vollzogen wird. Mittelfristig scheinen die relativ großen Transferleistungen den erwünschten Erfolg zu haben.

Anders verhält es sich mit dem hartnäckigeren Problem der wirtschaftlichen Förderung eines ökonomisch rückständigen und verarmten, gesellschaftlich und kulturell von vormodernen und staatsfernen Zügen geprägten, politisch unter der Mafia leidenden Süditalien. Für die sorgenvollen Blicke, die der europäische Norden heute auf manche „Südländer“ richtet, ist auch dieses Beispiel wegen seines speziellen geschichtlichen Hintergrundes wenig informativ. Denn das Problem des geteilten Italiens ist mit den Langzeitfolgen der nationalen Einigung eines Landes verflochten, das seit dem Ende des römischen Reiches unter wechselnden Fremdherrschaften gelebt hatte. Die historischen Wurzeln des gegenwärtigen Problems gehen auf das misstratene, von Savoyen aus militärisch betriebene und als usurpatorisch empfundene Risorgimento zurück. In diesem Kontext standen auch noch die mehr oder weniger erfolglosen Anstrengungen der italienischen Regierungen der Nachkriegszeit. Diese haben sich, wie Streeck selbst bemerkt, im Filz der regierenden Parteien mit in den örtlichen Machtstrukturen verfangen. Die politische Durchsetzung der Entwicklungsprogramme ist an einer korruptionsanfälligen Verwaltung und nicht an der Widerständigkeit einer Sozial- und Wirtschaftskultur gescheitert, die ihre Kraft aus einer bewahrenswerten Lebensform bezöge. Im stark verrechtlichten europäischen Mehrebenensystem dürfte jedoch der holprige Organisationsweg von Rom nach Kalabrien und Sizilien kaum das Muster für die nationale Umsetzung von Brüsseler Programmen sein, an deren Zustandekommen sechzehn andere argwöhnische Nationen beteiligt sein würden.

Das *zweite Argument* bezieht sich auf die brüchige soziale Integration von „unvollendeten Nationalstaaten“ wie Belgien und Spanien. Mit dem Hinweis auf die schwärenden Konflikte zwischen Wallonen und Flamen bzw. zwischen Katalanen und der Zentralregierung in Madrid macht Wolfgang Streeck auf Integrationsprobleme aufmerksam, die angesichts der regiona-

len Vielfalt schon innerhalb eines Nationalstaates schwer zu bewältigen sind – und um wie viel schwieriger würde das erst in einem großräumigen Europa sein! Nun hat der komplexe Staatenbildungsprozess tatsächlich Konfliktlinien zwischen älteren und historisch überwundenen Formationen hinterlassen – denken wir an die Bayern, die 1949 dem Grundgesetz nicht zugestimmt haben, an die friedliche Trennung der Slowakei von Tschechien, das blutige Auseinanderfallen Jugoslawiens, an den Separatismus der Basken, der Schotten, der Lega Nord usw. Aber an diesen historischen Sollbruchstellen treten Konflikte immer dann auf, wenn die verletzbarsten Teile der Bevölkerung in wirtschaftliche Krisen- oder geschichtliche Umbruchsituationen geraten, verunsichert sind und ihre Furcht vor Statusverlust durch das Anklammern an vermeintlich „natürliche“ Identitäten verarbeiten – gleichviel, ob es nun der „Stamm“, die Region, die Sprache oder die Nation ist, die diese vermeintlich natürliche Identitätsbasis verspricht. Der nach dem Zerfall der Sowjetunion erwartbare Nationalismus in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist in dieser Hinsicht ein sozialpsychologisches Äquivalent für den in den „alten“ Nationalstaaten auftretenden Separatismus.

Das angeblich „Gewachsene“ dieser Identitäten ist in beiden Fällen gleichermaßen fiktiv⁸ und keine historische Tatsache, aus der sich ein Integrationshindernis ableiten ließe. Regressionsphänomene dieser Art sind Symptome eines Versagens von Politik und Wirtschaft, die das notwendige Maß an sozialer Sicherheit nicht mehr herstellen. Die soziokulturelle Vielfalt der Regionen und Nationen ist ein Reichtum, der Europa vor anderen Kontinenten auszeichnet, keine Schranke, die Europa auf eine kleinstaatliche Form der politischen Integration festlegte.

Die beiden ersten Einwände betreffen die Funktionsfähigkeit und die Stabilität einer engeren Politischen Union. Mit einem *dritten Argument* möchte Wolfgang Streeck auch deren Wünschbarkeit bestreiten: Eine politisch erzwungene Angleichung der Wirtschaftskulturen des Südens an die des Nordens würde auch die Nivellierung der entsprechenden Lebensformen bedeuten. Nun mag man im Falle einer technokratisch durchgepackten „Aufpfropfung eines marktliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells“ von einer erzwungenen Homogenisierung der Lebensverhältnisse sprechen. Aber gerade in dieser Hinsicht darf die Differenz zwischen demokratie- und marktkonformen Entscheidungsprozessen nicht verschwimmen. Die auf europäischer Ebene getroffenen und demokratisch legitimierten Entscheidungen über regionale Wirtschaftsprogramme oder länderspezifische Maßnahmen der Rationalisierung staatlicher Verwaltungen würden auch eine Vereinheitlichung von sozialen Strukturen zur Folge haben. Aber wenn man jede politisch geförderte Modernisierung in den Verdacht einer erzwungenen Homogenisierung rückt, macht man aus Familienähnlichkeiten zwischen Wirtschaftsweisen und Lebensformen einen kommunitaristischen

8 Unter den deutschen „Stämmen“ gelten die „sesshaften“ Bayern als der ursprünglichste. DNA-Analysen an Knochenfunden aus der späten Völkerwanderungszeit, als die Bajuwaren zum ersten Mal als solche historisch auftreten, haben die sogenannte Sauhaufen-Theorie bestätigt, „wonach sich eine spätrömische Kernbevölkerung mit großen Migrantenscharen aus Zentralasien, Osteuropa und dem Norden Deutschlands zu einem bajuwarischen Stamm formierte“ (vgl. SZ vom 8.4.2013).

Fetisch. Im übrigen löst die weltweite Diffusion ähnlicher gesellschaftlicher Infrastrukturen, die heute fast alle Gesellschaften zu „modernen“ Gesellschaften macht, überall Individualisierungsprozesse und die Vervielfältigung von Lebensformen aus.⁹

Schließlich, so das *vierte Argument*, teilt Wolfgang Streeck die Annahme, dass sich die egalitäre Substanz der rechtsstaatlichen Demokratie nur auf der Grundlage nationaler Zusammengehörigkeit und daher in den territorialen Grenzen eines Nationalstaates verwirklichen lässt, weil sonst die Majorisierung von Minderheitskulturen unvermeidlich sei. Ganz abgesehen von der umfangreichen Diskussion über kulturelle Rechte, ist diese Annahme, wenn man sie aus der Langzeitperspektive betrachtet, willkürlich. Bereits Nationalstaaten stützen sich auf die höchst artifizielle Gestalt einer Solidarität unter Fremden, die durch den rechtlich konstruierten Staatsbürgerstatus erzeugt wird. Auch in ethnisch und sprachlich homogenen Gesellschaften ist das Nationalbewusstsein nichts Naturwüchsiges, sondern ein administrativ gefördertes Produkt von Geschichtsschreibung, Presse, allgemeiner Wehrpflicht usw. An dem Nationalbewusstsein heterogener Einwanderungsgesellschaften zeigt sich exemplarisch, dass jede Population die Rolle einer „Staatsnation“ übernehmen kann, die vor dem Hintergrund einer geteilten politischen Kultur zu einer gemeinsamen politischen Willensbildung fähig ist.

Weil das klassische Völkerrecht zum modernen Staatensystem in einer komplementären Beziehung steht, spiegelt sich in den einschneidenden völkerrechtlichen Innovationen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stattgefunden haben, ein ähnlich tiefgreifender Gestaltwandel des Nationalstaates. Mit dem tatsächlichen Gehalt der formell gewährten Staatensouveränität ist auch der Spielraum der Volkssouveränität geschrumpft. Das gilt erst recht für die europäischen Staaten, die einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die Europäische Union übertragen haben. Deren Regierungen betrachten sich zwar immer noch als „Herren der Verträge“. Aber schon in den Qualifikation des (im Lissaboner Vertrag eingeführten) Rechts, aus der Union auszuschcheiden, verrät sich eine Einschränkung ihrer Souveränität. Diese löst sich, aufgrund des funktional begründeten Vorrangs des europäischen Rechts, ohnehin in eine Fiktion auf, weil im Zuge der Umsetzung des europäisch gesetzten Rechts die horizontale Verflechtung der nationalen Rechtssysteme immer weiter fortschreitet. Umso dringender stellt sich die Frage der hinreichenden demokratischen Legitimierung dieser Rechtsetzung.

Wolfgang Streeck fürchtet die „unitarisch-jakobinischen“ Züge einer supranationalen Demokratie, weil diese auf dem Wege einer Dauermajorisierung von Minderheiten auch zur Nivellierung der „auf räumliche Nähe gegründeten Wirtschafts- und Identitätsgemeinschaften“ (243) führen

9 Der wachsende Pluralismus der Lebensformen, der die zunehmende Differenzierung von Wirtschaft und Kultur belegt, widerspricht der Erwartung homogener Lebensweisen. Auch die von Streeck beschriebene Ablösung der korporatistischen Regelungsformen durch deregulierte Märkte hat zu einem Individualisierungsschub geführt, der die Soziologen beschäftigt hat. Nebenbei bemerkt, erklärt dieser Schub auch das merkwürdige Phänomen des Seitenwechsels jener 68er-Regenaten, die sich der Illusion hingaben, ihre libertären Impulse unter marktliberalen Bedingungen der Selbstaussbeutung ausleben zu können.

müsse. Dabei unterschätzt er die innovative rechtsschöpferische Phantasie, die sich schon in den bestehenden Institutionen und geltenden Regelungen niedergeschlagen hat. Ich denke an das ingeniose Entscheidungsverfahren der „doppelten Mehrheit“ oder an die gewichtete Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, die gerade unter Gesichtspunkten fairer Repräsentation auf die starken Unterschiede in den Bevölkerungszahlen kleiner und großer Mitgliedstaaten Rücksicht nimmt.¹⁰

Vor allem zehrt jedoch Streecks Furcht vor einer repressiven Zentralisierung der Zuständigkeiten von der falschen Annahme, dass die institutionelle Vertiefung der Europäischen Union auf eine Art europäische Bundesrepublik hinauslaufen muss. Der Bundesstaat ist das falsche Modell. Denn die Bedingungen demokratischer Legitimation erfüllt auch ein supranationales, aber *überstaatliches* demokratisches Gemeinwesen, das ein *gemeinsames Regieren* erlaubt. Darin werden alle politischen Entscheidungen von den Bürgern *in ihrer doppelten Rolle* als europäische Bürger einerseits und als Bürger ihres jeweiligen nationalen Mitgliedstaates andererseits legitimiert.¹¹ In einer solchen, von einem „Superstaat“ klar zu unterscheidenden Politischen Union würden die Mitgliedstaaten als Garanten des in ihnen verkörperten Niveaus von Recht und Freiheit eine, im Vergleich zu den subnationalen Gliedern eines Bundesstaates sehr starke Stellung behalten.

Was nun?

Für eine gut begründete politische Alternative spricht, solange sie abstrakt bleibt, freilich nur ihre perspektivenbildende Kraft – sie zeigt ein politisches Ziel, aber nicht den Weg von hier nach dort. Die offensichtlichen Hindernisse auf diesem Wege stützen eine pessimistische Einschätzung der Überlebensfähigkeit des europäischen Projektes. Es ist die Kombination von zwei Tatsachen, die die Verfechter von „Mehr Europa“ beunruhigen muss.

Einerseits zielt die Konsolidierungspolitik (nach dem Muster der „Schuldenbremsen“) auf die Einrichtung einer europäischen, „gleiche Regeln für alle“ etablierenden Wirtschaftsverfassung, die der demokratischen Willensbildung entzogen bleiben soll. Indem sie auf diese Weise technokratische Weichenstellungen, die für die europäischen Bürger insgesamt folgenreich sind, von der Meinungs- und Willensbildung in den nationalen Öffentlichkeiten und Parlamenten entkoppelt, entwertet sie die politischen Ressourcen dieser Bürger, die allein zu ihren nationalen Arenen Zugang haben. Dadurch macht sich die Europapolitik faktisch immer unangreifbarer – und damit unter Demokratiegesichtspunkten immer angreifbarer. Diese Tendenz zur Selbstimmunisierung wird andererseits durch den fatalen Umstand ver-

10 Über die Details muss man noch einmal nachdenken, aber trotz der Bedenken des Bundesverfassungsgerichts ist die Tendenz richtig.

11 Ich habe diese Idee einer verfassungsgebenden Souveränität, die zwischen Bürgern und Staaten „ursprünglich“, d. h. schon im verfassungsgebenden Prozess selbst geteilt ist, entwickelt in: Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011; vgl. auch Jürgen Habermas, *Motive einer Theorie*, in: ders., *Im technokratischen Sog* (i. E.).

stärkt, dass die aufrechterhaltene Fiktion von der fiskalischen Souveränität der Mitgliedstaaten die öffentliche Wahrnehmung der Krise in eine falsche Richtung lenkt. Der Druck der Finanzmärkte auf die politisch fragmentierten Staatshaushalte fördert eine kollektivierende Selbstwahrnehmung der von der Krise betroffenen Bevölkerungen – die Krise hetzt die „Geber- und „Nehmerländern“ gegeneinander auf und schürt den Nationalismus.

Wolfgang Streeck macht auf dieses demagogische Potential aufmerksam: „In der Rhetorik der internationalen Schuldenpolitik erscheinen monistisch konzipierte Nationen als ganzheitliche moralische Akteure mit gemeinschaftlicher Haftung. Interne Klassen- und Herrschaftsverhältnisse bleiben außer Acht.“ (134) So verstärken sich eine Krisenpolitik, die sich durch ihre Erfolge gegen kritische Stimmen immunisieren kann, und die in nationalen Öffentlichkeiten verzerrte reziproke Wahrnehmung der „Völker“ gegenseitig.

Diese Blockade kann nur durchbrochen werden, wenn sich proeuropäische Parteien länderübergreifend zu Kampagnen gegen diese Umfälschung von sozialen in nationale Fragen zusammenfinden. Nur mit der Furcht der demokratischen Parteien vor dem Rechtspotential kann ich mir den Umstand erklären, dass in allen unseren nationalen Öffentlichkeiten Meinungskämpfe fehlen, die sich an der richtig gestellten politischen Alternative entzünden. Klärend und nicht nur aufwiegelnd sind polarisierende Auseinandersetzungen über den Kurs in Kerneuropa nur dann, wenn sich alle Seiten eingestehen, dass es weder risikolose noch kostenlose Alternativen gibt.¹² Statt falsche Fronten entlang nationaler Grenzen aufzumachen, wäre es Aufgabe dieser Parteien, Verlierer und Gewinner der Krisenbewältigung nach sozialen Gruppen zu unterscheiden, die *unabhängig von ihrer Nationalität* jeweils mehr oder weniger stark belastet werden.

Die europäischen Linksparteien sind dabei, ihren historischen Fehler aus dem Jahre 1914 zu wiederholen. Auch sie knicken aus Furcht vor der rechtspopulistisch anfälligen Mitte der Gesellschaft ein. In der Bundesrepublik bestärkt außerdem eine unsäglich merkelfromme Medienlandschaft alle Beteiligten darin, das heiße Eisen der Europapolitik im Wahlkampf nicht anzufassen und Merkels clever-böses Spiel der Dethematisierung mitzuspielen. Daher ist der „Alternative für Deutschland“ Erfolg zu wünschen. Ich hoffe, dass es ihr gelingt, die anderen Parteien zu nötigen, ihre europapolitischen Tarnkappen abzustreifen. Dann könnte sich nach der Bundestagswahl die Chance ergeben, dass sich für den fälligen ersten Schritt eine „ganz große“ Koalition abzeichnet. Denn nach Lage der Dinge ist es allein die Bundesrepublik Deutschland, die die Initiative zu diesem schwierigen Unternehmen ergreifen kann.

12 Zu den „billigen“ Alternativen gehört die von George Soros aufgewärmte – und für sich genommen keineswegs falsche – Empfehlung von Eurobonds, die mit dem wiederum richtigen, in Nordländern beliebten Argument abgelehnt wird, „dass Eurobonds im derzeitigen politischen System ein Legitimationsproblem haben: Denn dann würde Steuerzahlgeld ohne Mitspracherecht der Wähler eingesetzt.“ (SZ vom 11.4.2013) Mit diesem Patt wird die Alternative einer Herstellung der Legitimationsgrundlage für einen Politikwechsel, der Eurobonds durchaus einschließen würde, blockiert.