

Die Verteidigung Europas gegen seine Befürworter

Franz Hamburger

Universität Mainz (em.)

Abstract

Die Entstehung der Europäischen Union war von Anfang an mit kritischen Analysen zu den Veränderungen der nationalen Gesellschaften durch Europäisierung begleitet. Seit Einführung des EURO in einem Teil der Union haben diese Analysen die Überhand in der wissenschaftlichen Diskussion gewonnen. Denn der europäische Integrationsprozess erweist sich zunehmend als das, was in den Gründungsverträgen der EWG schon formuliert war, nämlich als ein einheitlicher Wirtschaftsraum. Seine Produktivität hat sich in enormen Vorteilen für die großen und immer größer werdenden wirtschaftlichen Einheiten erwiesen, die „produktive Zerstörung“ hat vor allem die peripheren Räume der Union getroffen. Sie haben ihre Marginalisierung mit erheblicher sozialstaatlicher Verschuldung zu kompensieren versucht – die Staatsverschuldung kommt wieder den großen Finanzakteuren zu Gute. In diesem Prozess erscheint die Soziale Arbeit insbesondere als finanzielle Belastung und soll reduziert werden. Gleichzeitig ist die sozialstaatliche Stabilisierung der Gesellschaften durch Soziale Arbeit eine wachsende Aufgabe. In diesem Spannungsfeld zu agieren ist für die sozialen Akteure zu einer Zerreißprobe geworden.

Die Allgemeine Zeitung Mainz hat es am 10. Juli 2012 auf den Begriff gebracht. Unter dem Titel „Schnelle Nothilfe für Spaniens Banken“ heißt es einleitend: „Zur Beruhigung der hoch nervösen Finanzmärkte werden die Euroländer noch im Juli milliardenschwere Nothilfen für Spaniens Banken auf den Weg bringen. Die Vereinbarung für das Hilfsprogramm von bis zu 100 Milliarden Euro soll am 20. Juli unter Dach und Fach gebracht werden.“ Seit dem Zusammenbruch der Investmentbank *Lehman Brothers* am 15. September 2008 folgte Finanzkrise auf Finanzkrise, abwechselnd eine Krise von Banken

Part of

Elsen, S. & Aluffi Pentini, A. (Eds.). (2013). *Gesellschaftlicher Aufbruch, reale Utopien und die Arbeit am Sozialen*. bu.press.
<https://doi.org/10.13124/9788860461049>

77



und eine Haushaltskrise von Ländern. Der Volksmund bringt die Ursache für diese Krisen in einer einfachen Lebensweisheit zum Ausdruck: Man hat „über seine Verhältnisse gelebt“. Die Banken haben mit dem Geld ihrer Kunden spekuliert und für Vorhaben Kredite gewährt, die nicht refinanzierbar waren. Sie konnten das maßlos tun, denn als Eigenfinanzierung waren nur wenige Prozent der Manövriermasse verlangt. Und die Staaten konnten das tun, weil das erhoffte Wirtschaftswachstum die Refinanzierung aller Staatsanleihen versprach. Jetzt aber wird die uneingeschränkte Abhängigkeit der Politik von der Finanzwirtschaft für jeden offensichtlich. Das Kapital hat den Staat im Griff.

Das Besondere und das spezifisch Europäische an der Zeitungsmeldung ist der Hinweis auf die ökonomischen Bedingungen des erwarteten Handelns und die politischen Akteure. Die „nervösen Finanzmärkte“ sind die Bewegungen des global fließenden Kapitals, dessen Ströme von Banken und bankenähnlichen Gebilden in Gang gehalten und gesteuert werden. Die notleidenden Banken sind also Teil des Systems, das ihre Not hervorbringt. Wenn Nothilfe geleistet wird, ist dies Futter für den Moloch. Die politischen Akteure sind nationale Regierungen oder deren Repräsentanten, die mit ihrem Bedarf an Staatsanleihen zur Sicherung ihrer Haushalte nichts anderes tun dürfen, als sich nach den Bedürfnissen der „nervösen Finanzmärkte“ zu richten. Es ist faktisch unerheblich, ob ihre Entscheidungen demokratisch legitimiert sind oder nicht.

Im Mehrebenensystem der europäischen Politik verschärfen sich diese Bedingungen des politischen Handelns auf spezifische Weise. Denn Europa selbst ist als „Wirtschaftsgemeinschaft“ ohne zentrale politische Steuerung selbst ein Projekt der Deregulierung; im Teil-Europa des *Euroist* dies vollständig ausgeprägt. Die Marktkräfte sollten sich ungestört von den engen Grenzen der Nationalstaaten entfalten können. Die „nervösen Finanzmärkte“ sind insofern das Ziel der europäischen Einigungspolitik gewesen und sind es noch, auch wenn dieses nicht explizit, sondern als „Freiheit für Menschen und Waren, Dienstleistungen und Kapital“ formuliert wird. Die Ambivalenzen im zurück liegenden europäischen Integrationsprozess weisen erstaunlich klar auf die heutigen Problemlagen hin.

1. Das Europa der zwei Gesichter

Die tatsächliche Realisierung des europäischen Binnenmarktes am 1. Januar 1993 war verbunden gewesen mit einem Höchststand der Arbeitslosigkeit von 10 %. Mit dem Erreichen des Ziels, das in den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erstmals formuliert und 1957 noch utopisch erscheinen konnte, waren nicht nur die Vorteile des erweiterten Marktes, sondern auch seine Nachteile verbunden. Mitte der 90er Jahre stieg die Zahl der Arbeitslosen in Europa auf 18 Millionen an, die der Armen auf 52 Millionen. Europa als Realität hat offensichtlich eine andere Qualität als seine bloße Idee.

Die europäische Wirklichkeit ist also schon auf den ersten Blick gespalten: Der ökonomischen und politischen Integration stehen wachsende Soziale Probleme gegenüber. Die Entstehung kapitalistischer Marktgesellschaften ist immer auch mit der Neubildung von Mechanismen der sozialen Integration, der Bewältigung von Lebensrisiken und der ökonomischen Absicherung verbunden. Auch auf dem erweiterten europäischen Markt stehen den Vorteilen für die „Modernisierungsgewinner“ die Nachteile für die „Modernisierungsoffer“ gegenüber, die durch die Institutionalisierung von Ausgleichsmechanismen und Kompensationsstrategien aufgefangen werden können. Dies hat sich mit jedem Erweiterungsschub, der vor allem die armen Regionen in der Europäischen Union vermehrt hat, weiter verstärkt. Die jeweils neu integrierten Länder standen in der Regel vor einer wirtschaftspolitischen Modernisierung, wobei das in Aussicht stehende Wirtschaftswachstum durch eine stetig wachsende Staatsverschuldung erreicht werden sollte. Doch das Wachstum konnte durch die „produktive Zerstörung“ der traditionellen Wirtschaftsbedingungen deshalb nicht erzielt werden, weil die Kolonialisierung durch die ökonomischen Kräfte der europäischen Zentralregionen das Wachstum systemisch begrenzte.

Die Bearbeitung der Schattenseiten des ökonomischen Fortschritts ist traditionelle Aufgabe der *Sozialpolitik*. Sie hat sich in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nur marginal entwickelt und gewinnt vor allem Raum in

politischen Forderungen, beispielsweise in der Grundrechtscharta, die beim Regierungsgipfel von Nizza im Dezember 2000 verabschiedet wurde, oder im Entwurf für eine europäische Verfassung. Sehr viel langsamer freilich geht die praktische Umsetzung voran.

Am Ende des 20. Jahrhunderts und zum Anfang des 21. Jahrhunderts lassen militärische und politische Konflikte in Europa und in der Welt die sozialpolitischen Fragen eher aus dem Licht der Öffentlichkeit verschwinden. Die Sozialpolitik bewegt sich auch nicht in prinzipiell neuen Bahnen, folgt aber dem europäischen Prinzip der Ausweitung und Vertiefung. Das „Sozialpolitische Aktionsprogramm 1998 – 2000“ hebt einerseits die Relevanz eines soliden „Sozialschutzes“ für die Handlungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt, also die konstitutive Funktion der Sozialpolitik hervor, andererseits sollen die Regelungen des Sozialschutzes im Sinne einer optimierten Reaktionsfähigkeit der Wirtschaft in einer sich rasch wandelnden Welt „flexibilisiert“ werden. Die dabei erwartete Verschärfung Sozialer Probleme soll durch eine erweiterte Qualifikationspolitik auf allen Niveaus und durch Maßnahmen gegen Ausgrenzung gemildert werden. Damit zieht das Thema „Bildung“ mit neuem Gewicht in die europäische Politikprogrammatisierung ein; bis dahin war dieses Thema vor allem eine Domäne der OECD, die an der ständigen Modernisierung der Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum interessiert ist.

Die beim Berliner Gipfel des Europäischen Rates 1999 beschlossene „Agenda 2000“ ordnet schließlich die Struktur- und Regionalpolitik der EU neu. Der Anteil der einzelnen Staaten an den 30 Milliarden Euro, die jährlich umverteilt werden können, wurde neu definiert, der Umfang der Strukturpolitik im Hinblick auf das Bruttosozialprodukt festgelegt und der sozialpolitische Korridor für die Osterweiterung vorbereitet. Einen Kompromiss zu finden zwischen den Unterstützungsbedarfen der Länder im Süden und Westen (von Griechenland bis Irland) und der armen Beitrittsländer des ersten Jahrzehnts in Mitteleuropa ist zu einer wichtigen Aufgabe der europäischen Politik geworden. Die bereits zu Beginn des Jahrhunderts wieder bewusst gewordenen Disparitäten begleiten die europäische Politik bis zur Gegenwart.

Aber die Kräfte einer weiteren kapitalistischen Deregulierung waren stärker als die warnenden Stimmen, die bereits damals das Problem eines einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraumes als Steuerungsproblem identifizierten. Der beim Gipfel von Nizza (2000) ausgetragene Streit über die Partizipation der verschiedenen Akteure an der europäischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung weist auf eine Verdichtung der Problemlkomplexität, aber auch die Fähigkeit zur Konsensbildung hin. Es zeigt sich bei den Rückschlägen der europäischen Politik immer wieder: Die Politik muss, wenn sie einigermaßen mit der Vernetzungsgeschwindigkeit der Ökonomie Schritt halten will, sich immer „aufraffen“ und von Neuem beginnen, denn die Staaten haben „keine Alternative“. Lediglich ganz reiche Staaten wie die Schweiz oder Norwegen konnten eine politische Eigenständigkeit bewahren – die anderen konkurrieren miteinander immer schärfer um die Investitionen des Kapitals und die Anleihen der Banken zur Sicherung der Haushalte und müssen deshalb miteinander kooperieren. Gleichzeitig müssen sie – und diese Aufgabe hat sich im gemeinsamen Euro-Raum potenziert – die Folgen der nicht mehr aufhebbaren Vernetzung autonomer Staatstätigkeiten in Rechnung stellen.

2. Das Grundproblem demokratischer Legitimation

Die Integration Europas ist einer der tiefgreifenden Wandlungsprozesse des 20. Jahrhunderts. Während die erste Hälfte dieses Jahrhunderts von den europäisch induzierten Weltkriegen bestimmt war, ist die zweite Hälfte, zumindest in Westeuropa, von einer Phase „des Wachstums, des Wohlstands, der Freiheit und des Friedens“ – wie die berühmte Formel von Jaques Delors lautet – geprägt.

In der Entstehungsgeschichte des neuen Europas spielt der Gemeinschaftsbegriff eine erstaunliche, aber nachvollziehbare Rolle. Gegenüber den Jahrhunderten der zunächst feudal und klerikal, dann nationalstaatlich und demokratisch partikularen Identitäten haben die neuen Gebilde einer größeren Einheit einen schweren Stand. Mit dem Begriff der Gemeinschaft, der seit F.

Tönnies für die kleinen, überschaubaren, lebensweltlich fundierten Zugehörigkeiten von Familie, Freundschaft und Nachbarschaft verwendet wird, wird der hohe Identifikationsanspruch selbst von einem so technischen Gebilde wie dem der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag 1951) signalisiert. Seitdem ist es eine der zentralen europäischen politischen Aufgaben, Zugehörigkeitsgefühle zu wecken und zu stärken. Das auf der Zweckmäßigkeit des großen Marktes beruhende Europa ist erfolgreich, bindet aber keine Identitäten und Leidenschaften. Solange Europa ökonomischen Erfolg verspricht, erzeugt es eine zunächst hinreichende Selbstlegitimierung. Lange Zeit ist der Wunsch, dass es keine Kriege mehr geben solle in Europa, und der Gegensatz zum osteuropäischen Kommunismus die Basislegitimation für die Integration gewesen. Nachdem eines der beiden Elemente ganz verschwunden ist und das zweite langsam verblasst, sind neue kulturelle Muster für die Identifikation mit Europa erforderlich, wenn es eine demokratische Legitimation behalten will. Dass Europa eine Zivilgesellschaft – auch ganz im Sinne einer zivilen oder zivilisierten Gesellschaft – werden solle oder sei, das ist zu einem bedeutenden Element des europäischen Selbstverständnisses geworden und dieses Element darf in keiner politischen Rede mehr fehlen.

Die nationalstaatlich verfasste Soziale Arbeit und Sicherung und das Bildungswesen, die eine zentrale Vereinheitlichungsfunktion haben, nämlich einerseits das Fürsorglichkeitsprinzip des Staates für alle seine Bürger ohne Ausnahme zu demonstrieren und andererseits die für Zusammengehörigkeitsgefühle erforderlichen kognitiven Gleichheiten herzustellen, werden notwendigerweise verunsichert im Hinblick auf ihre Ziele und Methoden. Denn sie haben sich intentional zu erweitern auf den europäischen Rahmen hin, ohne den nationalstaatlichen Rahmen, der gerade für Soziales und Bildung zentral bleibt, aufzugeben. Sozial- und Bildungspolitik haben gleichzeitig eine durch die europäische (und weitergehende) Öffnung ermöglichte Mobilität und Mischung der Bevölkerung zu bearbeiten und stehen dabei vor einer zusätzlichen Paradoxie: Das Bildungssystem hat die wertvoller werden Berechtigungsscheine so zu verteilen, dass sowohl die besondere Privilegierung der Staatsbürger erhalten bleibt als auch die Chancen der Hinzuge-

kommenen gewahrt werden können. Die Soziale Arbeit hat es besonders mit denjenigen zu tun, die auf der Verliererseite der europäischen und globalen Öffnungsprozesse stehen. Sie soll den Armen die knapperen Güter verteilen und sie gleichzeitig politisch bei der Stange halten, damit nicht „von unten“ das europäische Projekt de-legitimiert wird.

In dieser Situation werden gerade im Sozial- und Bildungsbereich neue praktische und theoretische Balancierungen verlangt. Diese Balancierungen sind von Personen zu erbringen, zum Beispiel von Fachkräften in der Pflege, deren Arbeitsplatz gefährdet scheint oder die Nachteile erfahren, weil Pflegekräfte aus anderen Ländern illegal oder legal beschäftigt werden. Deren Anwesenheit muss direkt der erleichterten europäischen Mobilität zugeschrieben werden, die zugleich eine Destabilisierung der erreichten Niveaus sozialer Sicherung (beispielsweise der Arbeitseinkommen oder des arbeitsrechtlichen Schutzes) mit sich bringt. Diese Balancierungen von Widersprüchen sind auch von Organisationen zu erbringen, die Völkerversöhnung in ihrem Leitbild stehen haben, sich zur gemeinsamen Interessenvertretung in Brüssel zusammenschließen und gleichzeitig die nationalstaatliche Ordnung verteidigen, weil sie sie vor europaweitem Wettbewerb zu schützen verspricht.

Der exemplarisch am Sozialsektor illustrierte Widerspruch zwischen europäischer Orientierungsnotwendigkeit und nationaler Schließung breitet sich endemisch aus, wenn die Haushalte der Nationalstaaten prinzipiell betroffen sind. Und genau dies charakterisiert die Legitimationsprobleme des Euro-Raumes, die in der Krise des kontinentalen Kapitalismus aufbrechen. Periphere Modernisierung in Griechenland, Spanien, Italien und Irland beispielsweise führt zu einem „Wirtschaftswunder“ für eine bestimmte Phase, die vor allem Kapitalakkumulation bei einer kleinen Schicht der Gesellschaft ermöglicht. Der Staat sichert seine Legitimität durch Klientelpolitik und Sozialpolitik. In der Krise werden die sozialen Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Familien reduziert, die Reichen können ihr Geld in die sichere Schweiz oder anderswohin schaffen. Weil das europäische Regime an der Verteilung von Armut und Reichtum nichts ändern kann und will, werden keine Maßnahmen gegen diese Mechanismen ergriffen. In den reichen Ländern des Euroraumes, die vor und während der Krise vom Export in die peripheren Länder (z.B. Waffenexport aus Deutschland nach Griechenland) profitieren,

entsteht der Eindruck und er wird populistisch verstärkt, dass die armen Länder subventioniert würden, was zu einem Einkommensverlust auch in den reichen Ländern führen würde. Die reichen Länder setzen auf der Ebene der europäischen Politik gleichzeitig ihr Politikprinzip durch, dass nämlich die Sozialpolitik vor allem das Feld der Einsparungen sein müsse. In den armen Ländern müssen Wahlen notfalls so lange wiederholt werden, bis eine Regierung der europaorientierten, das heißt die sozialpolitischen Sparprogramme durchsetzenden Politik erreicht ist. Mit der Wiederholung von Volksabstimmungen bei der Entscheidung über eine europäische Verfassung war diese „Friss-oder-stirb-Strategie“ schon einmal praktiziert worden. In beiden Ländergruppen entsteht deshalb nationalistischer Populismus; vor allem aber richtet sich die diffuse Wut gegen „die Fremden“. „Europa“ wird mit Entbehrungen und Problemen assoziiert.

3. Divergenz statt Konvergenz

Die europäische Gesellschaft ist schon seit Ende der 1990er Jahre von Tendenzen einer fortschreitenden Desintegration bestimmt. Diese These bezieht sich zunächst auf den Charakter dieser Gesellschaft als "Arbeitsgesellschaft", der zumindest teilweise die Arbeit ausgeht. Während zwischen 1970 und 1980 die Arbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft bei 4,2 % lag, stieg sie im darauffolgenden Jahrzehnt auf 9,3 % und unterschreitet in den 90er nicht mehr den Sockel von 10 %. Nach der Jahrhundertwende setzt sich dieser Prozess fort, mit großen Differenzen innerhalb Europa, auch innerhalb der einzelnen Staaten. Die Regionen Europas weisen die höchsten Disparitäten auf, seit der Integrationsprozess begonnen hat.

Das angestrebte Ziel, dass im größeren Markt Europas die Produktivität erheblich gesteigert werden kann, ist erreicht – aber die mit ihm verbundenen Freisetzungseffekte ebenfalls. Gerade die mit dem berühmten *Cecchinibericht* 1988 einseitig versprochenen großen Wachstumseffekte konnten nur propagiert werden mit der systematischen Ausblendung von Modernisierungsverlusten. Die Arbeitslosigkeit in der Peripherie ist eine unbeachtete Folge des „Cecchini-Programms“. Wenn in manchen Peripherien Europas, so in

Griechenland und Portugal, die Arbeitslosigkeit (zumindest die statistisch erfasste) lange Zeit noch unter dem europäischen Durchschnitt lag, dann hing dies mit einer noch nicht hinreichend durchgedrungenen Europäisierung zusammen, weil traditionale Sozialordnungen und Schattenwirtschaft noch Alternativen zur formellen Arbeitslosigkeit bereithielten. Diese Reservoirs für integrierte, wenn auch oft prekäre Lebensbedingungen sind durch Modernisierung weitgehend aufgelöst worden. In vier Dimensionen lassen sich diese Entwicklungen konkretisieren.

Die besondere Problematik der europäischen Arbeitslosigkeit (1) liegt darüber hinaus in dem Umstand, dass der Anteil der Dauerarbeitslosigkeit kontinuierlich steigt und die Jugendarbeitslosigkeit in peripheren Regionen bei über 50 % liegt. Dauerhafte Marginalisierung und unzureichende Integration der nachwachsenden Generation sind die problematischen Folgen. Sie waren vorübergehend in den Hintergrund geraten, kommen aber in der Krise wieder in den Vordergrund, in der Regel durch die Demonstrationen der Betroffenen. Und deren Zorn richtet sich gegen die Herrschenden in Europa, die durch Personalisierung und nationale Zuordnung am einfachsten identifiziert werden können.

Diese Phänomene müssen angesichts der gleichzeitig fortschreitenden Globalisierung der Ökonomie besonders kritisch beurteilt werden. Denn die freie Weltmarktkonkurrenz ist in den 1990er Jahren erst eröffnet worden, sie zwingt zu weiterer Produktivitätssteigerung und zu Investitionen außerhalb von Europa und wird deshalb dessen Arbeitsmarktprobleme vergrößern.

In der Dimension der Einkommensverteilung (2) geht die Schere kontinuierlich auseinander. Während 10 % der Bevölkerung über 40 % der Einkommen verfügen, sinkt die Nettolohnquote auf den Stand von Anfang der 1960er Jahre und der Anteil der Mittelschichten an der Bevölkerung geht langsam zurück. Am unteren Rand der Gesellschaft wachsen gleichzeitig die Armutschichten, die inzwischen einen Bevölkerungsanteil von einem Fünftel bis zu einem Drittel ausmachen. Dabei ist die Armut insbesondere bei den Eingewanderten groß.

Hinzu kommen demographische Veränderungen (3). Die industriegesellschaftlichen Lebensphasen modifizieren sich, wobei vor allem die lange Altersphase soziale Probleme mit sich bringt. Die gegenwärtigen Mechanismen der Alterssicherung (Pensionen, hohe Versicherungsleistungen, Zusatzversorgungen) sichern vorübergehend einer relativ reichen Klasse der Alten ein gutes Leben, was wiederum zu Verwerfungen zwischen den Generationen führen kann. Während in den zurückliegenden Jahrzehnten das Bild des Alters modernisiert und von seinen negativen Aspekten "befreit" wurde (wenn auch auf problematische Weise), ist deshalb mit einer Umkehrung dieser Tendenz und einer Abwertung des Alters zu rechnen. Denn die absehbaren oder bereits eingeleiteten Einschnitte bei der Altersversorgung müssen legitimatorisch abgesichert werden. Gleichzeitig werden die Gesamtausgaben für Kindheit und Jugend reduziert, was besonders widersinnig ist, weil Bildung das besondere "Standortkapital" der europäischen Gesellschaften ausmacht.

Eine vierte Tendenz hängt mit den Fortschritten der medizinischen Gentechnik zusammen. Gegenwärtig beruhen die kollektiven Versicherungssysteme auf der Unkalkulierbarkeit des individuellen Risikos, alt, krank, invalide, arbeitslos oder pflegebedürftig zu werden. Die biologische Nicht-Steuerbarkeit des menschlichen Lebens wird jedoch zunehmend relativiert, weil Erkenntnisse über "Merkmalsträger" sich zunehmend zu Prognosen über den individuellen Grad eines Risikos verdichten lassen. Die Individualisierung des Versicherungsrisikos ermöglicht in der Folge eine Neuverteilung von Beiträgen und Leistungsansprüchen und eine tiefgreifende Spaltung von Lebenschancen. Die in Versicherungssystemen geronnene Solidarität steht vor Überlebensproblemen.

"Stellt man die vier Perspektiven der Struktur gewordenen Massenarbeitslosigkeit, der zunehmenden Ungleichheit der Einkommen, der Auflösung industriegesellschaftlicher Lebensphasen und der Aushöhlung des sozialen Sicherungspaktes in einen gemeinsamen Horizont, so erhebt sich eine ganz neue soziale Frage. Zwar ist diese Frage noch nicht hinreichend deutlich gestellt, so ist doch schon eines klar: Der europäische Sozialstaat ist nicht

mehr geeignet, darauf eine Antwort zu finden. Der Vorwurf, er sei zu teuer, führt deshalb von vornherein in die Irre. Die gesamte Institution des Sozialstaates hat ihre ein Jahrhundert währende Festigkeit verloren, die bisherigen Begründungen seiner Zwecke und seiner Ressourcen stimmen nicht mehr" (Koch, 1995, S. 645). Größere Bevölkerungsgruppen werden gewissermaßen "entgesellschaftet", der Exklusion des Individuums in modernen Gesellschaften stehen für größer werdende Gruppen keine Inklusionsmechanismen mehr gegenüber.

Das europäische Sozialmodell differenziert zunehmend drei Etagen aus, die das bunte Bild unterschiedlicher Milieus und vielfältiger Soziallagen zugunsten älterer Gesellschaftsmodelle auflösen. Im Erdgeschoss lebt die Schicht mit Minimaleinkommen aus Sozialhilfe, anderen reduzierten Transfers und vor allem Suppenküchen. Hier setzen die Einschnitte zur Differenzierung der Solidarität besonders deutlich an (Leistungen für Behinderte und Alleinerziehende, Asylbewerber). In der 1. Etage wohnt die große Schicht der ängstlich in die Zwangssolidarität der Versicherten Eingebundenen, die aggressiv darauf achten müssen, dass die reduzierten Leistungen aus ihren Beiträgen nicht in das Erdgeschoss gelangen. In der 2. Etage wohnen schließlich diejenigen, die mit ihren hohen Einkommen sich nach dem Marktmodell privat versichern können.

Im Unterschied zur Gegenwart wird in diesem Gesellschaftsmodell der Anspruch der Arbeitsgesellschaft aufgegeben, die politische Demokratie findet in den Soziallagen keine gesellschaftliche Entsprechung mehr. Der Sozialstaat als "tragender Rahmen" für den Tarifstreit der Arbeitgeber und Gewerkschaften tritt in den Hintergrund, Paritäten werden durch Disparitäten ersetzt. Im europäischen Integrationsprozess spielt aber gerade das Versprechen, Disparitäten (sozialer und regionaler Art) abzubauen zu können, eine große Rolle („Fortschritt auf dem Wege der Angleichung“ hieß die Zauberformel in den Römischen Verträgen). Am Beispiel der regionalen Ungleichheit stellt sich die tatsächliche Entwicklung indessen anders dar.

Zwischen 1950 und 1960 waren die regionalen Disparitäten innerhalb der damaligen EG um 19 % vermindert worden, weil die Migration der Arbeitskräfte in die Zentren der industriellen Entwicklung die Maßzahl (Bruttoinlandprodukt pro Kopf) verbessert hatte. In den 60er Jahren bleiben die Disparitäten unverändert, um dann in den 70ern wieder stark zuzunehmen. Dabei ist weniger der Vergleich zwischen Nationen (Disparitäten immerhin noch 1:6) als vielmehr zwischen Regionen (1:10) von Bedeutung. Regionale Disparitäten drücken sich sowohl in ökonomischen (Bruttosozialprodukt, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Armut) als auch in sozialen, kulturellen und politischen Dimensionen aus. Der seit 1975 eingerichtete Europäische Fonds für regionale Entwicklung kann die zunehmenden Ungleichgewichte nicht annähernd kompensieren. Wichtig für das Bild der Gesamtentwicklung ist insgesamt eine zunehmende Differenzierung in den Peripherieländern, deren moderne Wachstumskerne sich ausdehnen.

Mit der Realisierung des Binnenmarkts setzten sich diese Entwicklungen fort. Der Anteil des spezifischen Binnenmarkteffektes am Wachstum des Bruttosozialprodukts war in Deutschland, Belgien, Luxemburg, Großbritannien und Irland besonders hoch. Auch die beschäftigungswirksamen Anteile des Binnenmarkteffektes ließen sich in Deutschland, Großbritannien, Luxemburg und Belgien besonders deutlich nachweisen (Konle-Seidl, 1991, S. 14 ff.). 20 Jahre nach dieser Feststellung werden diese Umstände in der Finanzkrise unübersehbar. Eine zusätzliche, qualitativ nicht unwichtige Polarisierung ergibt sich im Binnenmarkt durch die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte: "Steigende Qualifikationsanforderungen im zunehmenden europäischen Wettbewerb, ein alterndes Erwerbspersonenpotential und geburtenschwache jüngere Jahrgänge werden den EG-weiten Wettbewerb um knappe Fachkräfte verstärken." (Konle-Seidl, 1991, S. 19) Mit den Programmen Erasmus und Sokrates trägt die EU dann selbst zur transnationalen Mobilisierung der qualifizierten Arbeitskräfte bei.

4. Gesellschaftliche Dynamisierungen

Für die Ordnung des Sozialen, wie sie sich am Ende des 19. Jahrhunderts herauskristallisiert hat, war der nationale Sozialstaat Struktur bildend. Zwischen ihm und der Nationalökonomie bestand ein enges Band wechselseitiger Steuerung, die immer weitergehende Absicherung der Lohnarbeiterexistenz war in beiderseitigem Interesse. In den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts war deshalb in den industrialisierten Ländern eine stabile sozialpolitische Infrastruktur entstanden. Diese dehnte sich dann in der zweiten Jahrhunderthälfte in die sozialen Dienstleistungen hinein aus, das Wachstum von Jugendhilfe und Sozialarbeit setzte unaufhaltsam ein. Wir können Verschiebungen und Verzögerungen beobachten, aber wir können bis zur Gegenwart keine ernsthafte Gefährdung des Sozialstaats diagnostizieren.

Und doch zeichnen sich Veränderungen in der Beschaffenheit und Struktur Sozialer Probleme ab. Langzeitarbeitslosigkeit, Verfestigung der Armut, Privatisierung von Risiken sind Stichworte dazu. Im Hintergrund entkoppeln sich Ökonomie und Staat, der europäische Binnenmarkt beispielsweise bildet eine neue Ebene von wirtschaftlichen Entscheidungen aus, die von kleineren staatlichen Einheiten losgelöst sind, bei denen die organisierte Gegenmacht der Gewerkschaften und das demokratische Gegengewicht der Parlamente fehlt. Die Globalisierung, sei es als Realität oder Argumentationsknüppel zur Disziplinierung von wohlfahrtsstaatlichen Bequemlichkeiten, baut über den Kontinenten eine globale Ebene des Regimes von Weltbank, Währungsfonds und Konzernen auf, dem die demokratischen und sozialen Institutionen nur eine schwache Position entgegensetzen können. In dieser Lage ist der Nationalstaat, der auf absehbare Zeit die soziale Sicherung zu gewährleisten hat, in die Klemme geraten. Er muss attraktive Bedingungen für das um die Erde rasende Finanzkapital schaffen, weshalb sein bildungs- und sozialpolitischer Spielraum eingeschränkt wird. Die Abwälzung von sozialen Integrationsaufgaben auf die kommunale Ebene verschafft ihm Luft, führt aber die Gemeinden in grenzenlose Verschuldung.

Auf der anderen Seite, am anderen Pol der Risikogesellschaft, setzte schon in der Blüte des Wohlfahrtsstaates der 1970er Jahre die inzwischen berühmt gewordene *Erodierung traditioneller Lebensformen* ein. Der Sozialstaat hatte mit der Kleinfamilie auf der Grundlage von typisierter Geschlechterordnung und privatisierter Reproduktion und Sozialisation, also unentgeltlicher Kindererziehung, Behindertenversorgung und Altenpflege, seine Wirksamkeit erst entfalten können. Die Veränderung der sozialen Integration aller Individuen, die sich nicht durch Erwerbsarbeit eine eigenständige Lebensweise sichern können, ist mit einem wachsenden Bedarf an personenbezogenen sozialen Dienstleistungen verbunden. Die Effekte des demografischen Wandels sind Voraussetzung und Folge dieser Entwicklung und verstärken sie erheblich. Die Kluft zwischen sozialen Bedarfen und staatlichen Handlungsspielräumen wächst.

Diese Situation wird in den Gesellschaftstheorien der Gegenwart unterschiedlich akzentuiert und benannt. Dabei spielt die Vorsilbe „post“ eine große Rolle. Die Bezeichnung *post-modern* ist in aller Munde, das Wort *postfordistisch* bezieht sich auf den kapitalistischen Kern des Wohlfahrtsstaats, die Charakterisierung *post-industriell* hebt den Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft hervor, die Bezeichnung „*post-sozialistische Situation*“ hebt vor allem darauf ab, dass die Zeit der großen Hoffnungen endgültig vorbei scheint. In dieser Situation wird eine Politik der Umverteilung, die sich an sozialer Gerechtigkeit als Leitnorm orientierte, in den Hintergrund gedrängt. In den Vordergrund rückt der Diskurs der Differenz, die Politik der Anerkennung von Verschiedenheiten soll, durch Feminismus und Multikulturalismus angetrieben, das Recht auf je eigene Identitäten sichern. Kulturpolitik tritt an die Stelle der Sozialpolitik. Wenn sich soziale Bewegungen um ihre Identität kümmern, kann sich relativ ungestört – und das macht das dritte Merkmal dieser Situation aus – die Ideologie des Neoliberalismus ausbreiten. Alles was im Sozialstaat im weitesten Sinne der allgemeinen Daseinsvorsorge zugerechnet wurde und deshalb als gesamtgesellschaftlich zu regeln galt, steht auf dem Prüfstand: die Versorgung mit Strom und Wasser, mit Information und Kommunikation, mit Mobilität und Entsorgung, die Altersvorsorge und die Bildung.

Dies ist nun die Stunde der Sozialarbeit. Denn jedes Krisenszenario ist ein Jungbrunnen für die Soziale Arbeit. Sie muss alles bearbeiten, was im schnellen Sozialen Wandel abfällt und liegen bleibt:

- von der Ehevorbereitung bis zur Sterbebegleitung,
- von der öffentlich organisierten Sozialisation der Kinder bis zur Mobilisierung der Arbeitslosen,
- von der sozialpädagogischen Begleitung der Berufsausbildung bis zur Beratung der Armen und Verschuldeten,
- von der Reintegration von „Aussteigern“ und „Abbrechern“ bis hin zur Ganztagsversorgung der Schüler und Schülerinnen,
- von der Unterrichtung der vier Millionen Analphabeten bis zur Flexibilisierung der Personalführung in Großbetrieben,
- von der Abenteuerpädagogik für Manager bis zur Erlebnispädagogik für kriminelle Kids.

Wenn es bezahlbar wäre, wir wären ein Volk von Sozialarbeitern und Sozialpädagoginnen. Der konservative Intellektuelle Schelsky und der linke Gesellschaftskritiker Illich hatten beide recht: Der postmoderne Mensch könnte der betreute Mensch sein. Von der Betreuung haben die Medien die Hauptarbeit übernommen. Aber auch die Soziale Arbeit ist wichtiger geworden, das laute Klagen über Einsparungen an allen Ecken zeigt nur eine Seite der Medaille und verdeckt den stillen Sieg.

5. Die Krise im europäischen Mehrebenensystem

Die europäischen Institutionen sind seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 zu einem relevanten Akteur auf kontinentaler und globaler Ebene geworden. Durch die Verzögerung der Verfassungsratifizierung wird die Entwicklung zur Stärkung dieses Akteurs nur verzögert, aber nicht prinzipiell aufgehalten. Der europäische Einigungsprozess hat nämlich, weil er für eine Mehrheit der Bevölkerung wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt, schon viele Krisen überstanden. Frankreich hat einmal

versucht, mit der Politik des „leeren Stuhls“ seine nationalen Interessen durchzusetzen, Großbritannien hat schon mehrfach insbesondere die sozialen Fortschritte der Union gehemmt, in Irland und Dänemark haben Volksabstimmungen den Prozess der Erweiterung der Europäischen Union und der Vertiefung der politischen Koordination und Kooperation aufhalten können. Neben der Vertragsunion der 25 Mitgliedstaaten gibt es heute ein Europa des Schengen-Abkommens und eines der Euro-Zone, ein Europa des Bologna-Prozesses und ein kulturelles und menschenrechtliches Europa des Europarats. Die Differenzierung der verschiedenen Politikprozesse ermöglicht Flexibilität und unterschiedliche Geschwindigkeiten – doch ist der Binnenmarkt die dominante Einheit. Je hemmungsloser er seine Dynamik freisetzt, umso größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass soziale, politische und kulturelle Widerstände gegen die Dominanz des Ökonomischen und seine Auswirkungen auf die europäische Vielfalt mobilisiert werden.

Insgesamt kann man heute von einem fünfstufigen Modell sprechen, mit dem sich die politischen Prozesse verschränken. Auf *globaler* Ebene spielen Konzerne und Börsen sowie Weltbank und der Internationale Währungsfonds die erste Geige. Auf der Ebene der *Kontinente* gibt es handlungsfähige Einheiten oder auch nicht, z.B. in Afrika. Unterhalb der Europäischen Ebene hat der *Nationalstaat* nach wie vor eine große politische, kulturelle, soziale und begrenzt auch ökonomische Bedeutung. Die Einschränkung seiner finanz- und wirtschaftspolitischen Kompetenz macht die entscheidende Veränderung aus. Die Ebenen der *Regionen* und des *Lokalen* sind in der europäischen Tradition von Landesherrschaft und Bürgerdemokratie in der Regel ebenfalls relevant, besonders bei der Versorgung in der Infrastruktur. In diesem Mehrebenensystem ergeben sich Verschiebungen, die auch die spezifische Form der Krisenbewältigung erklären.

Die europäische Ebene ist die der vier Freiheiten: Freiheit für das Kapital, die Waren, die Dienstleistungen und schließlich – aber immer noch eingeschränkt, zum Beispiel durch Strafrecht und Sozialrecht – die Freiheit für die Menschen. Dabei sind seit den Römischen Verträgen die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnengemeint. Mit der Europäischen Verfassung gewinnen diese Freiheiten für die Menschen Anspruchscharakter. Der Binnenmarkt hat die Grenzen für die Entfaltung der Wirtschaft beseitigt, die

sich seitdem in den Größenordnungen des erweiterten Marktes entwickelt hat. Europäische Konzerne bestimmen zunehmend das Bild. Um deren Investitionen müssen die Staaten, die Regionen und die lokalen Gemeinschaften konkurrieren. Die Herstellung von europaweiter Konkurrenzfähigkeit ist der entscheidende Imperativ, dem sich alle anderen Impulse unterzuordnen haben. Dies trifft für alle nicht unmittelbar oder mittelbar der Wettbewerbsfähigkeit dienenden Ausgaben zu. Ideen wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität zwischen den Generationen, Umverteilung zu Gunsten der Armen, Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und Ähnliches haben deshalb einen schweren Stand, einen schwereren, als sie ihn ohnehin schon hatten. Die neue europäische Ordnung ist eine Ordnung der Wettbewerbsstaaten (vgl. Ziltener, 1999).

Im Wettbewerb setzen sich die Stärkeren durch. Auch in der Krise. Die europäischen Zentralstaaten diktieren den verschuldeten Staaten der europäischen Peripherie die Bedingungen der Krisenbewältigung. Sie setzen dabei die Interessen ihrer Banken, bei denen auch die Pensionsfonds der Staaten und die Streikgelder der Gewerkschaften lagern, und ihre ökonomischen Interessen durch. Denn nach der erstrebten Entschuldung durch Sozialabbau soll in den armen Ländern wieder ein Wirtschaftswachstum möglich sein, das die Exportchancen der Zentralstaaten verbessert. Um ihre Exportfähigkeit zu sichern, dürfen entsprechend die Sozialprogramme auch in den florierenden Staaten nicht zu üppig werden. Europa ist endgültig eine Maschine zur Perpetuierung und Steigerung sozialer Ungleichheit geworden.

6. Die Verteidigung Europas

Die erste europäische Gemeinschaft, die für Kohle und Stahl von 1952 (EGKS, Montanunion), war möglich, weil sie als Konsequenz des Zweiten Weltkrieges dargestellt werden konnte und weil man sich von der Abtretung nationaler Souveränitätsrechte gerade in einem kriegswichtigen und -fördernden Wirtschaftsbereich eine den Weltfrieden fördernde politische Wirkung versprechen konnte. „Europa“ wurde erneut zum Symbol der Kriegsüberwindung. Diese Begleitmusik begleitete auch die Gründung der Europäischen Wirt-

schaftsgemeinschaft 1957, die darüber hinaus wirtschaftliches Wachstum und Wohlergehen versprach. Im gespaltenen Europa des „Kalten Krieges“ wurde die EWG zusätzlich als Hort der Freiheit, des Fortschritts und der Menschenrechte gefeiert. Tatsächlich gibt es aber keine Eindimensionalität des historischen Prozesses. Vielmehr drängten von Anfang an starke wirtschaftliche Interessen auf eine Liberalisierung der Märkte, hatte doch die OECD schon über eine solche Union diskutiert (Bayer, 2002). Die auf den innereuropäischen Frieden gerichteten Hoffnungen und die Erfahrungen von Wirtschaftswachstum, Reisefreiheit und Erfolg in der Systemkonkurrenz verschmolzen aber zu einer europäischen „Identität“, die nur in den europäischen Integrationskrisen ins Wanken geriet.

In der Finanz- und Staatskrise nach 2009 wiederholt sich dieser Prozess – aber auf einem höheren Niveau. Denn die Regierungen hasten seitdem von Gipfel zu Gipfel, von Krisenkonferenz zu Krisenkonferenz und können der Finanzkrise im Euro-Raum nicht Herr werden. Die nationalen Regierungen der wirtschaftlich schwächeren Staaten hatten über lange Zeit die Haushaltprobleme durch Staatsanleihen auffangen können. Dieser Weg, der gegen die Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrags verstößt, war ihnen von den dominanten Ländern Deutschland und Frankreich gewiesen worden, als diese ihre konjunkturellen Schwierigkeiten durch eine höhere Staatsverschuldung, als sie der Vertrag zulässt, lösten. Der global entfesselte Finanzkapitalismus beobachtet solche Entwicklungen nicht nur. Er forciert sie durch Bereitstellung scheinbar unbegrenzter Geldmengen für Staatskredite und er steigert seine Profite durch Wetten zu den Entwicklungen in den von ihm gesteuerten Finanzmärkten. Die „nervösen Finanzmärkte“ diktieren deshalb Zeitpunkt und Umfang der staatlichen Interventionen. Sie bestehen aus Gewährleistungen und in der Bereitstellung von Geld.

Der entscheidende Punkt ist dabei, dass alles staatliche Handeln als „alternativlos“ bezeichnet wird und dass es keine Rücksicht mehr nehmen kann auf Interessen der Bevölkerung, auch wenn diese demokratisch legitimiert sind.

Sobald sich Widerstand regt, werden die schwärzesten Szenarios aufgezo- gen, die der Bevölkerung das Ende des Wohlstandes vor Augen führen. Eine weitere Strategie, die Bevölkerung zu einem blinden Vertrauen auf alles, was

unter „Europa“ firmiert, zu zwingen, ist die Drohung mit einem Übel, das die Bevölkerung vermeiden möchte. So haben die deutsche und die französische Regierung („Kernländer Europas“) sich darauf verständigt, dass die Grenzkontrollen in „besonderen Situationen“ wieder eingeführt werden können (Prantl, 2012). Die auch nur temporäre Einführung von Grenzkontrollen müsste begründet werden: Möglich sind dabei entweder nationalistische Argumentationen oder aggressive Verdächtigungen von Drittstaatlern, insbesondere Flüchtlingen, Illegalen oder Verbrechern, sie würden die innereuropäische Reisefreiheit missbrauchen. Der Effekt der bloßen Ankündigung, die Grenzkontrollen wieder einführen zu wollen, wird deutlich: Ein Europa, das identitätsstrategisch in der Abwehr von Dritten das Erbe des Nationalstaats angetreten hat und von den Regierungen „gut“ verwaltet wird. Die rechtsgerichtete dänische Regierung hatte diese Praxis im Jahr 2011 exemplarisch durchgespielt.

Öffentliche Diskussion und Legitimierung sowie die Beteiligung der Parlamente erschweren aber erheblich die Möglichkeit schneller Reaktionen auf die „Nervosität“ der Finanzmärkte. Deshalb haben die Regierungen des Euro-Raumes einen „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) erfunden, der zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags vom Deutschen Verfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft wird. Auch wenn dabei Modifikationen des Vertragswerkes erreicht werden würden, ist die Richtung der europäischen Politik deutlich: Die Regierungen der Euroländer werden „Gouverneure“ einsetzen, die dann „Direktoren“ des ESM ernennen. Diese geben Kredite an Euroländer und Hilfen für Finanzinstitute, können Staatenleihen aufkaufen und entscheiden über neue Finanzinstrumente. Der ESM ist also ein Staat und eine Bank zugleich. Die Parlamente, normalerweise für das demokratische Ur-Recht der Budgethoheit zuständig, werden ausgehebelt, und wenn sie beteiligt sind, erklärt ihnen die Regierung die Alternativlosigkeit der Entscheidungen der Gouverneure so lange, bis sie sich fügen. Europa ist nicht mehr das Reich der Freiheit und Demokratie, sondern das der napoleonischen Präfekten.

Die Demokratie – als Herrschaft des Volkes verstanden – wird sich entweder auf der Straße abspielen und/oder in nationalistischen Schuldzuschreibungen

ergehen, die das aggressive Potential der Zwangsgesellschaften nach außen oder auf Feinde im Innern („die Fremden“, „der Islam“) richten.

Gegen ein solches „Europa“ sind die friedlichen und die den Frieden fordernden Bestrebungen der Gründungszeit des neuen Europas zu mobilisieren, ist das demokratische Versprechen des freien Europas zu verteidigen, auch wenn die Integration Europas langsamer vorankommt, auch wenn die Profitraten langsamer und geringfügiger steigen, auch wenn die Modernisierung verlangsamt wird. Das Diktat der „nervösen Finanzmärkte“ kann nur durch demokratischen Widerstand und eine Rückgewinnung des Politischen gegen die grenzenlose Vermehrung des Reichtums in den Händen Weniger erreicht werden.

Literaturverzeichnis

- Bayer, N. (2002). *Wurzeln der Europäischen Union. Visionäre Realpolitik bei Gründung der Montanunion*. Sankt Ingbert: Röhrig.
- Cecchini, P. (1988). *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*. Baden-Baden: Nomos.
- Hamburger, F. (2004). Die Jugendhilfe im neuen Europa. *Forum Erziehungshilfen*, 10(4), S. 196–199.
- Hamburger, F., Lauer, F. & Stauf, E. (2004). Europäische Netzwerke der Sozialen Arbeit – Eine Annäherung an neue Akteure. *Zeitschrift für Sozialpädagogik* 1, S. 78–102.
- Hamburger, F. (2002). Neue Bedingungen für die Soziale Arbeit. In J. Schulze-Krüdener et al. (Hrsg.), *Grenzen ziehen – Grenzen überschreiten* (S. 152–161). Hohengehren: Schneider.
- Hamburger, F. (2006). Perspektiven der Jugendhilfe zwischen europäischer Öffnung und sozialpolitischer Schließung. In N. Knuth et al. (Hrsg.), *Hinter'm Horizont geht's weiter...Perspektiven der Kinder- und Jugendhilfe* (S. 23–48). Frankfurt: Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen.
- Koch, C. (1995, Oktober). Kein Umbau. Perspektiven des Sozialstaates in Europa. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, S. 641–652.

- Konle-Seidl, R., Walwei, U. & Werner, H. (1991): Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. In U. Walwei & H. Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 142)* (S. 7–19). Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Prantl, H. (2012, 20. April): Europas blinde Sterne. *Süddeutsche Zeitung*, S. 4.
- Ziltener, P. (1999). *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.