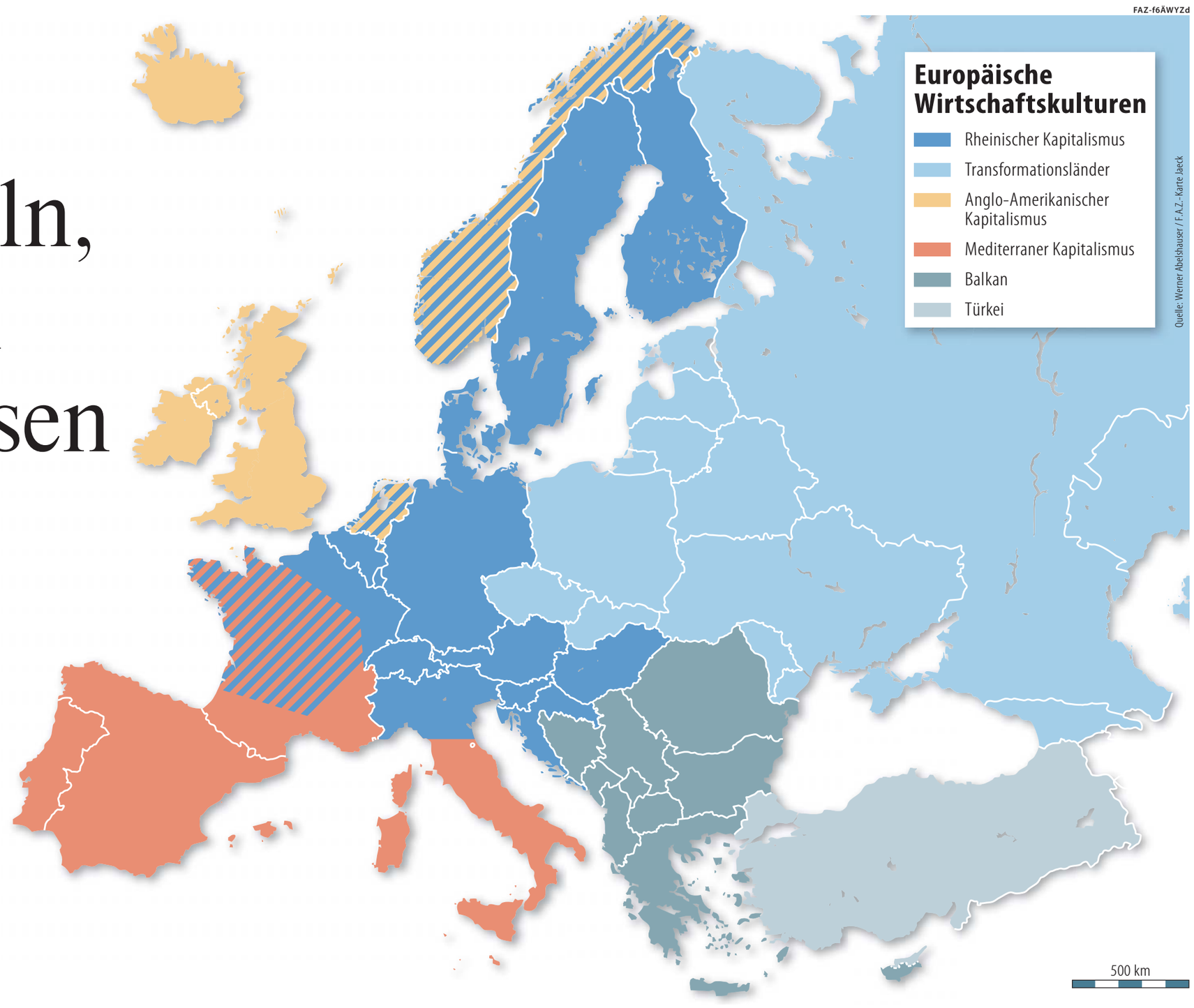
Werner Abelshauser

Die EU braucht Regeln, die Einheit in Vielfalt zulassen

Eine einheitliche Ordnungspolitik, wie sie ein europäisches Währungssystem für die Kapitalmärkte, die Finanzpolitik und die Währungsintegration durchaus braucht, muss nicht immer den Bedürfnissen der Vielfalt europäischer Wirtschaftskulturen entsprechen. Spannungen und Instabilität im gemeinsamen Währungsraum sind zwangsläufige Folgen.



Als sich 1950 sechs europäische Staaten auf den Weg machten, ihre Wirtschaft Markt für Markt zusammenzuführen, hatten sie ein supranationales Europa vor Augen. Die Montanunion aus Frankreich, Westdeutschland, Italien und den Beneluxstaaten bot sich dafür als Einstieg an. Lediglich Deutschland musste in nennenswertem Umfang Souveränität an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl abtreten. Alle anderen Mitglieder verfügten entweder über nur geringe schwerindustrielle Marktmacht oder strebten sie – wie Frankreich – erst an. Aber auch den Deutschen fiel es leicht, sich der Hohen Behörde in Luxemburg unterzuordnen, stand man doch immer noch unter Besatzungsstatut und war weit davon entfernt, souverän über die Zukunft seiner Montanwirtschaft zu entscheiden. Doch schon am Rüstungsmarkt, den die sechs parallel zur Montanunion ins Visier nahmen, scheiterte der supranationale Anspruch. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die in sie eingeschlossene Politische Gemeinschaft kollidierten 1954 mit der Souveränität Frankreichs, das nicht darauf verzichten wollte, Atommacht zu werden.

Bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die 1957 zu einer Relance Européenne führte, stand Supranationalität nicht mehr zur Debatte. Die sechs schlossen eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten, deren Ziel nicht die Überwindung, sondern die Überlebensfähigkeit der beteiligten Nationalstaaten war. An diesem Status hat sich bis heute – für 27 Mitglieder der Europäischen Union – nichts Wesentliches geändert, wie das Bundesverfassungsgericht nicht aufhört zu betonen. Dennoch haben die Bannerträger der Europäischen Integration von Anfang an nichts unversucht gelassen, die Karte des funktionalen, in gewisser Weise subversiven Föderalismus zu spielen, der, von ersten, kleinen Schritten ausgehend, schließlich zum Ziel der gesamteuropäischen Souveränität gelangen würde. Sie rechtfertigten diese Salamitaktik der, Europapolitik mit der Zwangsläufigkeit technologischer Entwicklungsprozesse und der Logik des Marktes: Streben nach wirtschaftlicher Modernisierung musste nach Überzeugung der europäischen „Eliten“ früher oder später auch politisch zum Einheitsstaat führen. Das Vertrauen auf die Zwangsläufigkeit wirtschaftlich-technokratischer Integrationsprozesse wurde somit zur politischen Lebenslüge der Gemeinschaft, die sich wie ein roter Faden durch die Vorstellungswelt der europäischen Politik zieht. Dies gilt in hohem Maße auch für die Europäische Währungsunion.

Unterschiedliche Mentalitäten ließen sich nicht problemlos in die Modellwelt des „optimalen Währungsraums“ integrieren.

In der Modellwelt des „optimalen Währungsraumes“ schienen zunächst alle wirtschaftlichen Voraussetzungen gegeben, um die Währungsunion zum Motor einer supranationalen Umformung der europäischen Vertragsgemeinschaft zu machen. Die Euroländer verfügen über hohe Flexibilität und Mobilität der Arbeits- und Gütermärkte. Auch ihre Integration in den Welthandel, der Offenheitsgrad, lässt wenig zu wünschen übrig. Bliebe nur noch der Appell an die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, einige wenige Regeln einzuhalten, die für den Zusammenhalt des Währungsraumes unabdingbar sind. Diese im Vertrag von Maastricht festgelegten Kriterien setzten freilich kollektive Mentalitäten der Euroländer voraus, die sie befähigten, Staat und Gesellschaft so zu organisieren, dass diese Regeln auch eingehalten werden konnten. Zwar war von Anfang an klar, dass der gemeinsame Währungsraum sehr unterschiedliche, oft über lange historische Zeiträume gewachsene kollektive Mentalitäten einschloss, doch zweifelten die Verfechter einer europäischen Einheitswährung keinen Augenblick daran, dass sich allgemeinverbindliche Standards für Budgetdefizit, Verschuldungsquotient oder Inflationsrate unter dem Druck der Kapitalmärkte ganz selbstverständlich durchsetzen würden. In der Vorstellungswelt zwangsläufiger Integrationsprozesse schien die soziale und politische Kompetenz, gemeinsam gesetzte Regeln auch einzuhalten, zu einer bloßen Willensfrage politischer Disziplin zu schrumpfen.

Spätestens 2010, als die schwelende Bankenkrise das Problem wachsender Staatsverschuldung zahlreicher Euroländer akut werden ließ und sich die Refinanzierung auf den Kapitalmärkten immer schwieriger gestaltete, trat die Instabilität des Euroraumes offen zutage. Unterschiedliche kollektive Mentalitäten ließen sich offensichtlich nicht problemlos in die schöne Modellwelt eines „optimalen Währungsraumes“ integrieren. Gleichzeitig mehrten sich die Anzeichen, dass der schwierige Umgang seiner Mitglieder mit den Maastricht-Kriterien auch noch andere Gründe hatte. Neben der Zähigkeit kollektiver Mentalitäten kollidieren auch unterschiedliche wirtschaftskulturelle Voraussetzungen im gemeinsamen Währungsraum mit dem Versuch der „Euroretter“, die Währungsunion durch eine noch strikte Vereinheitlichung von Regeln und wirtschaftspolitischer Intervention zu disziplinieren.

Tatsächlich erfordert die Stabilisierung des Europäischen Währungssystems (mit oder ohne Einheitswährung) nicht eine einheitliche, sondern ganz unterschiedliche Strategien von Wirtschafts- und Finanzpolitik. Europa umfasst nämlich mehrere historisch gewachsene Wirtschaftskulturen, in denen jeweils eigene Denk- und Handlungsweisen (Institutionen) die Märkte bestimmen und deren Wirtschaft auf sehr verschiedene Weise organisiert ist. Eine Strategie zur wirtschaftlichen Integration Europas muss daher stärker als in der Vergangenheit dieser Besonderheit Rechnung tragen, wenn sie den einmal erreichten Stand konsolidieren und gleichzeitig von dieser Vielfalt komparativer Wettbewerbsvorteile in der Weltwirtschaft profitieren will.

Voraussetzung dazu wäre die Vergemeinschaftung jener produktiven Ordnungspolitik, die die Nationalstaaten bisher schon mit Erfolg eingesetzt haben, um die spezifische Wettbewerbsfähigkeit ihres jeweiligen Produktionsregimes zu verbessern. Damit sind Strategien staatlicher Rahmen- und Regelsetzung gemeint, die der Gestaltung des sozialen Systems der Produktion dienen – in der Absicht, Wettbewerbsvorteile durch funktionierende Institutionen zu erzielen. Wie unterschiedlich produktive Ordnungspolitik in Europa ausfallen müsste, zeigt allein schon die Verschiedenartigkeit der sozialen Produktionssysteme wie zum Beispiel des Bankensystems, der Berufsausbildung oder der Arbeitsbeziehungen. Während die deutsche Produktionsweise der nachindustriellen Maßschneiderei „geduldiges“ Kapital voraussetzt, ist der britische Kapitalmarkt auf Risikokapital angewiesen. Eine Wirtschaftskultur, die auf der regionalen Verbundwirtschaft kleiner und mittlerer Unternehmen beruht, braucht Kreditinstitute, die diesem Muster Rechnung tragen, wie die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Andere wiederum stützen ihr „Geschäftsmodell“ vorzugsweise auf Investmentbanken, die den Markt für innovative Finanzprodukte beherrschen.

Die kontrastreichen Eigenheiten des europäischen Wirtschafts- und Sozialsystems vollständig aufzulisten ist sicher ein hoffnungsloses Unterfangen. Aus der Nähe betrachtet, löst sich der Europäische Wirtschaftsraum in ebenso viele Varianten des Kapitalismus auf, wie es dort historisch verschiedenartige Wege in die Moderne gibt. Diese Entstehungsgeschichte unterscheidet den Europäischen Wirtschaftsraum insbesondere von dem der Vereinigten Staaten, erlaubt es aber auch, die Unterschiede zwischen den europäischen Wirtschaftskulturen wenigstens in groben Zügen zu beschreiben und ihre jeweiligen komparativen Wettbewerbsvorteile auf dem Weltmarkt herauszuarbeiten. Im Wesentlichen sind es vier Wirtschaftskulturen, die so den Auftritt der europäischen Wirtschaft in der Weltwirtschaft bestimmen.

Der angelsächsische Kapitalismus erfuhr seine wesentliche Prägung im Zeitalter des weltweiten Merkantilismus und wurde stark von den arationalen Gewohnheiten protestantischer Minderheiten beeinflusst: Akkumuliert, akkumuliert, das ist Moses und die Propheten! Schon im 19. Jahrhundert hat Großbritannien seiner früh ausgeprägten industriellen Wirtschaftskultur den Rücken gekehrt, um sich auf den Kapitalmärkten rentableren Anlageformen zuzuwenden. Dem Niedergang der britischen Wirtschaft im 20. Jahrhundert war dann die Verschmelzung mit der amerikanischen Kapitalmarktkultur geschuldet, die in den achtziger Jahren endgültig ihren globalen Siegeszug antrat. Ohne dass Großbritannien selbst dem Euroraum angehört, lässt sich die anglo-amerikanische Wirtschaftskultur daher als zentraler Akteur nicht wegdenken.

Vier Wirtschaftskulturen bestimmen den Auftritt der europäischen Wirtschaft in der Weltwirtschaft.

Das europäische Kerngebiet schritt auf anderen Wegen in die Moderne. Sie führten kreuz und quer durch den Kontinent, und es gibt wenige Regionen, die nicht irgendwann an diesem Weg lagen. Der französische Autor Michel Albert hat die Wirtschaftskultur, die daraus entstanden ist, „capitalisme rhénane“, Rheinischen Kapitalismus, genannt. Er meinte damit einen historisch gewachsenen Wirtschaftsraum, der von Skandinavien bis Norditalien und von der Seine bis an die Oder reicht. Das Itinerar seiner Entstehungsgeschichte beginnt spätestens auf der West-Ost-Transferstraße der Hansezeit, die den flandrischen Tuchstapel im Westen mit den Rohstoffmärkten von Nowgorod am Ilmensee verband und deren Einzugsbereich von Skandinavien bis nach Westfalen reichte. Es setzt sich fort auf jenen quer durch Europa ziehenden Entwicklungsachsen von Brügge nach Genua und von Antwerpen nach Venedig, auf denen zunächst die Messen der Champagne, dann die oberdeutschen „Industriereviere“ um Augsburg und Nürnberg zu Knotenpunkten institutioneller Innovationen der Moderne wurden. In der Hansezeit waren es vor allem die Ausbreitung der autonomen Stadtwirtschaft als exportfähiges Muster moderner Wirtschaftsverfassung, der Zunft als genossenschaftliche Organisationsform innovativer gewerblicher Institutionen und die Bündelung einer Vielzahl privilegierter Rechtsnormen zu Spielregeln, die den vieldeutigen, aber doch auf lange Zeit höchst effizienten Inhalt des hansischen Herrschaftsrahmens, (Hanseatic Governance) ausmachten. Danach rückten immer mehr die institutionellen Innovationen auf dem Gebiet des Kreditwesens, der gewerblichen Großorganisation, der renditeorientierten Unternehmung und der rationalen Wirtschaftsgesinnung – also die Grundlagen des Kapitalismus – in den Vordergrund. Es fällt in der Tat schwer, die gewerblichen Innovationen dieser vom Erzbergbau, der Metallverarbeitung und der Textilindustrie geprägten Produktionslandschaft in institutioneller, organisatorischer und technischer Hinsicht gedanklich von den Errungenschaften der Industriellen Revolution in England abzusetzen, auch wenn viele ihrer sichtbaren Resultate in den Wirren des Dreißigjährigen Krieges in dieser Region wieder untergegangen sind. Heute verkörpert der Rheinische Kapitalismus den starken Kern des Euroraumes und verleiht ihm ein hohes Maß wirtschaftskultureller Geschlossenheit. Als dichte Landschaft freiwillig akzeptierter „Spielregeln“ steht seine Wirtschaftskultur geradezu im idealtypischen Gegensatz zur Ideologie der Marktwirtschaft der unsichtbaren Hand, wie sie seit dem 18. Jahrhundert in England Gültigkeit hat.

Kennzeichen der im Süden Europas vorherrschenden Wirtschaftskultur sind eine distanzierte Haltung der wirtschaftlichen Akteure zum Staat, ihre gering ausgeprägte Fähigkeit, Sozialkapital zu bilden und zu nutzen, sowie eine der agrarisch-tertiären Produktionsweise geschuldete Tradition weicher Währungen. Es ist sicher kein Zufall, dass alle Länder des Mediterranen Kapitalismus (aber auch der Balkanstaat Griechenland) im 20. Jahrhundert gründliche Erfahrungen mit faschistischen Bewegungen machen mussten, die angetreten waren, das offenkundige Defizit an staatlicher und gesellschaftlicher Wirksamkeit durch autoritäre Ordnung zu kompensieren. Wie tiefgreifend und langwierig die Ursachen dieses Defizits sind und wie scharf die Abgrenzung zum Rheinischen Kapitalismus ausfällt, lässt sich an der Geschichte der wirtschaftskulturellen Spaltung Italiens in nuce zeigen. Während im Süden seit dem 12. Jahrhundert ein effektiver auf Feudalismus gegründeter bürokratisch-autokratischer Staat herrscht, den die Normannen errichtet und andere fremde Mächte fortgeführt haben, entstehen gleichzeitig im Norden autonome, selbstverwaltete Stadtrepubliken, deren Bürger sich am Gemeinwohl orientieren – und aufs engste „rheinisch“ verlinkt sind. Auch dort, wo sie ihre Selbständigkeit später verlieren, bewahren sie die Fähigkeit, Sozialkapital zu akkumulieren und wettbewerbsfähige Institutionen hervorzubringen. Wie tief dieser wirtschaftskulturelle Graben auch heute – mehr als 150 Jahre nach Gründung des italienischen Nationalstaates – noch klafft, bringt Vera Zamagni auf den Punkt: „Es ist eine gefährliche Illusion zu glauben, dass der Mezzogiorno mit seinen historisch gewachsenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen von außen verändert werden kann.“ Die in Bologna lehrende Wirtschaftsprofessorin weiß, dass eine solche wirtschaftskulturelle Revolution viel Zeit erfordert, zumal der bisher zurückgelegte Weg „keineswegs kürzer gewesen ist – und noch dazu ergebnislos“. Damit soll nicht unterstellt werden, der Süden Italiens und die übrigen Länder des Mediterranen Kapitalismus hätten keine eigene Wirtschaftskultur. Sie haben eine andere – mit komparativen institutionellen Vorteilen durch stabilen wirtschaftlichen Familismus, auf den Dienstleistungsmärkten und, was die Iberische Halbinsel angeht, durch ein weltweites Netzwerk von Handelsbeziehungen. Hier müsste produktive Ordnungspolitik ansetzen, die den derzeit beklagenswerten Zustand der mediterranen Wirtschaft überwinden wollte.

Die wirtschaftskulturelle Orientierung Europas ist noch keineswegs abgeschlossen. Dies gilt vor allem für *die Transformationsstaaten im Osten*, die dabei sind, an eigenen Traditionen anzuknüpfen oder die institutionelle Verfassung anderer Wirtschaftskulturen zu übernehmen. Lange Zeit lag in diesem Kulturkampf, der nach dem Zusammenbruch des Ostblocks einsetzte, die liberale Marktwirtschaft angloamerikanischen Zuschnitts weit vorn, weil sich der Dynamik ihrer Kapitalmärkte kaum jemand entziehen konnte. In jüngster Zeit hat aber die rheinische Wirtschaftskultur etwa im Baltikum oder in den aus der k. u. k. Doppelmonarchie hervorgegangenen mitteleuropäischen Staaten deutlich an Einfluss gewonnen, so dass der Ausgang noch offen ist.

Es geht dabei nicht darum, dass sich die überlegene Wirtschaftskultur am Ende durchsetzt. Wirtschaftskulturen kennen keine hierarchische Ordnung. Entscheidend sind allein ihre Eignung im Wettbewerb auf konkreten Weltmärkten und die Funktionsfähigkeit ihrer Institutionen.

Es geht dabei nicht darum, dass sich die überlegene Wirtschaftskultur am Ende durchsetzt.

Solange der wirtschaftliche Integrationsprozess mit der Errichtung und Vollendung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes gleichzusetzen war, machte eine Strategie der Harmonisierung durchaus Sinn. Sie ließ sich mit dem ordnungspolitischen Instrument der Durchsetzung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf übersichtliche und vertraglich kodifizierte Weise realisieren. Jetzt da der Binnenmarkt vollendet ist und zufriedenstellend funktioniert, stellen sich der europäischen Politik komplexere Aufgaben.

Eine einheitliche Ordnungspolitik, wie sie ein europäisches Währungssystem für die Kapitalmärkte, die Finanzpolitik und die Währungsintegration durchaus braucht, muss nicht immer den Bedürfnissen der Vielfalt europäischer Wirtschaftskulturen entsprechen. Spannungen und Instabilität im gemeinsamen Währungsraum sind zwangsläufige Folgen. Eine wirksame Strategie der Integration muss sich deshalb der komparativen institutionellen Vorteile der betroffenen Wirtschaftskulturen immer bewusst sein und mit produktiver Ordnungspolitik ihre Stärken hervorheben.

Der Brüsseler Apparat wäre in seiner jetzigen Verfassung gewiss überfordert, eine derart komplexe wirtschaftspolitische Strategie zu exekutieren. Dazu fehlen ihm rechtliche und sachliche Voraussetzungen. Hier ist vielmehr die Kompetenz der Mitgliedstaaten gefragt. Was die EU aber braucht, sind Regeln, die Einheit in der Vielfalt zulassen, und ein Währungssystem, das damit kompatibel ist.

Der Autor

Foto Christian Thiel

Werner Abelshauser (68) ist Forschungsprofessor für Historische Sozialwissenschaft der Universität Bielefeld, Mitglied des Instituts für Wissenschafts- und Technikforschung und Mitgründer des Bielefeld Institute for Global Society Studies. In den achtziger Jahren war der renommierte Wirtschaftshistoriker Direktor des Bochumer Instituts zur Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung. Er leitet den Wissenschaftlichen Beirat der Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und sitzt in der Historikerkommission, die seit zwei Jahren die Geschichte des Bundeswirtschaftsministeriums aufarbeitet. (hig.)