

Ein europäisches Imperium im Zerfall¹

Wolfgang Streeck

Was ist die Europäische Union? Der Begriff, der mir als erstes dafür einfällt, ist der eines liberalen, oder besser gesagt, *neoliberalen Imperiums*: ein hierarchisch strukturierter Block aus nominell souveränen Staaten, dessen Stabilität durch das Machtgefälle vom Zentrum zur Peripherie aufrechterhalten wird.

Im Zentrum der EU steht Deutschland, das mehr oder weniger erfolgreich versucht, sich hinter *Kerneuropa*, das es zusammen mit Frankreich bildet, unsichtbar zu machen. Deutschland möchte nicht als das gesehen werden, was die Briten einen *Continental Unifier* nannten, auch wenn es in Wirklichkeit genau das ist. Dass es sich hinter Frankreich versteckt, ist eine Machtressource für Frankreich.²

Wie andere imperiale Länder, z.B. die Vereinigten Staaten, versteht sich Deutschland als wohlwollender Hegemon - und möchte, dass auch andere das so sehen-, der nichts anderes tut, als seinen Nachbarn gegenüber universellen und gesunden Menschenverstand und moralische Tugenden zu verbreiten. Die Kosten dafür werden gern getragen, dienen sie doch dem Wohl der Menschheit.³

Im deutsch-europäischen Fall sind die „Werte“, die dem Imperium Legitimation verleihen sollen, die der liberalen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und individuellen Freiheit, kurz gesagt die Werte des politischen Liberalismus. Darin inbegriffen sind freie Märkte und freier Wettbewerb, d.h. Wirtschaftsliberalismus - im vorliegenden Fall der Neoliberalismus - die aber nur erwähnt werden, wenn es opportun ist. Die Definition der genauen Zusammensetzung und tieferen Bedeutung des imperialen Wertepakets sowie die Art und Weise, wie es in einer bestimmten Situation praktisch angewandt werden soll, ist ein Vorrecht des hegemonialen Zentrums. Damit kann es als Gegenleistung für sein Wohlwollen eine Art politische Seigniorage aus der Peripherie beziehen.

Zentrum und Peripherie

Die Aufrechterhaltung imperialer Asymmetrien unter nominell souveränen Nationen⁴ erfordert komplizierte politische und institutionelle Arrangements. Nicht-hegemoniale Peripheriestaaten müssen von Eliten regiert werden, die das Zentrum mit seinen besonderen Strukturen und Werten als Modell für ihr eigenes Land betrachten, oder zumindest bereit sein müssen, ihre interne soziale, politische und wirtschaftliche Ordnung so zu organisieren, dass sie mit dem Interesse des Zentrums kompatibel ist, das Imperium zusammenzuhalten.

Solche Eliten an der Macht zu halten, ist für den Bestand des Imperiums von entscheidender Bedeutung. Wie die amerikanische Erfahrung zeigt, kann dies mit Unkosten bei demokratischen Werten, wirtschaftlichen Ressourcen und sogar Menschenleben verbunden sein. Manchmal suchen herrschende Eliten kleiner oder zurückgebliebener Länder eine subalterne Mitgliedschaft in einem Imperium. Sie hoffen

¹ Der vorliegende Text erschien zuerst in Englisch auf dem Blog der *London School of Economics*: „The European Union is a liberal empire, and it is about to fall“, March 6, 2019: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/03/06/long-read-the-european-unio-is-a-liberal-empire-and-it-is-about-to-fall/> Eine französische Version erschien in der Mai-Ausgabe 2019 von *Le Monde Diplomatique*. Übersetzung aus dem Englischen: Jacqueline Debauvois. Zwischenüberschriften in Anlehnung an die frz. Fassung.

² Ausführlicher s. Streeck (2018)

³ Zum Begriff der Hegemonie s. Anderson (2017).

⁴ Oder mit einem gelungenen Begriff, den Chris Bickerton, vorgeschlagen hat: „Mitgliedsstaaten“ (Bickerton 2012).

so auf die Unterstützung der imperialen Führung bei der Durchsetzung innerstaatlicher „Modernisierungs“-projekte gegen eine Bevölkerung, die davon womöglich nicht begeistert ist. Für das Imperium ist deren Treue zu seiner Sache willkommen, und es wird ihnen ideologische, finanzielle und militärische Mittel an die Hand geben, um oppositionelle Parteien unter Kontrolle zu halten.

In einem liberalen Imperium, das eher durch moralische Werte als durch militärische Gewalt zusammengehalten wird, ist es nicht unbedingt einfach, wie dieses organisiert werden soll. Fehler können gemacht werden, sowohl vom Zentrum des Imperiums als auch seitens der herrschenden Klassen der Peripherie, die sich beide überheben können. So haben es z.B. Deutschland und Frankreich trotz mehr oder weniger offener Hilfe der Europäischen Zentralbank selbst gemeinsam nicht geschafft, die "Reform"-Regierung Renzi in Italien gegen den Widerstand der Bevölkerung an der Macht zu halten. Ebenso wenig ist Deutschland in der Lage, Präsident Macron und sein Programm der ökonomischen Germanisierung vor den „Gelbwesten“ und anderen Oppositionskräften zu schützen.

Auch das hegemoniale Land selbst ist mit inneren Problemen konfrontiert. In einem liberalen Imperialismus muss die Regierung darauf achten, dass sie die nationalen Interessen - oder das, was sie dafür hält - auf eine Weise verfolgt, die so aussieht als ob sie den allgemeinen Fortschritt der liberalen Werte vorantreibt - von der Demokratie bis zum Wohlstand für alle. Dafür kann es auf Unterstützung seiner Klientelstaaten angewiesen sein. Als die Regierung Merkel 2015 versuchte, die demographische und Image-Krise Deutschlands dadurch zu lösen, dass sie eine geordnete Einwanderungspolitik, für die sie bis dahin keine Unterstützung aus der CDU/CSU hatte, durch unregulierte Asylpolitik zu ersetzen, scheiterte sie.

Die Öffnung der deutschen Grenzen mit dem vorgeschobenen Argument, im 21. Jahrhundert könnten Grenzen nicht mehr kontrolliert werden, oder wahlweise, offene Grenzen würden vom Völkerrecht verlangt, machte es eigentlich erforderlich, dass die Europäische Union sich als Ganze dem anschließt. Allerdings tat dies kein Mitgliedsland. Einige, wie Frankreich, schwiegen, andere wie Ungarn und Polen, bestanden offen auf ihrer nationalen Souveränität. Als sie aus innenpolitischen Gründen mit dem liberal-imperialen Grundsatz brachen, ein anderes Mitgliedsland, insbesondere das des Hegemons, nie öffentlich bloß zu stellen, bescherten sie Merkel ein innenpolitisches Problem, von dem sie sich nicht wieder erholte.

Der Vorgang führte auch zu einer dauerhaften Spaltung des Imperiums zwischen Zentrum und seinem Osten. Sie treibt „Europa“ weiter auseinander, denn sie kommt zu den bereits im Westen bestehenden Spaltungslinien hinzu: die mit dem Vereinigten Königreich und die mit dem Süden entlang der mediterranen Bruchlinie, die mit der Einführung der Gemeinschaftswährung kritisch wurde.

Weniger noch als andere Formen eines Imperiums befindet sich ein liberales Imperium nie im Gleichgewicht. Statt in stabilem Zustand steht es permanent unter Druck, sowohl von unten als auch seitens der Mitgliedsstaaten. Da es nicht über die Möglichkeit verfügt, militärisch einzugreifen, kann es auch keine Gewalt anwenden, um den Austritt eines Mitglieds zu verhindern. Als das Vereinigte Königreich beschloss, die Europäische Union zu verlassen, dachten Deutschland und Frankreich nie daran, auf den britischen Inseln einzumarschieren, um sie in „Europa“ zu halten. Insofern ist die EU tatsächlich eine Friedenskraft.

Der Brexit mischt die Karten neu

Aus deutscher oder französisch-deutscher Sicht hätte ein einvernehmlicher britischer Austritt allerdings die imperiale Disziplin untergraben, da dann auch andere mit dem

imperialen Regime unzufriedene Länder einen Austritt in Betracht hätten ziehen können. Schlimmer noch, wenn ein britischer Ausstieg durch substantielle „europäische“ Zugeständnisse als Gegenleistung für ein Bleiben verhindert worden wäre, hätten andere Länder womöglich ihrerseits Neuverhandlung von *acquis communautaires* gefordert, die bis dahin als unverhandelbar deklariert worden waren. Großbritannien hätte also vor der Wahl gestanden, ohne Zugeständnisse in der EU zu bleiben - also bedingungslos zu kapitulieren und den Gang nach Canossa anzutreten – oder zu einem hohen Preis auszutreten.

All dies geschah trotz der Tatsache, dass Großbritannien Deutschland früher oft geholfen hatte, sich einer allzu engen französischen Umarmung zu entziehen, indem es den französischen Etatismus mit einem für Deutschland nützlichen Eintreten für freie Märkte austarierte. Mit einem britischen Austritt würde diese Balance verloren gehen. Frankreich weiß das, und bestand offenbar auf harten Verhandlungen, mit der versteckten - oder auch nicht so versteckten - Agenda, dass die Briten an ihrer Entscheidung zum Austritt festhalten. Unter Ausnutzung deutscher Sorgen über die imperiale Disziplin hat sich Frankreich offenbar durchgesetzt, trotz deutscher Befürchtungen, zukünftig ohne britische Unterstützung mit den französischen Ambitionen fertig werden zu müssen - vom möglichen Verlust eines der wichtigsten deutschen Exportmärkte einmal ganz abgesehen. Es bleibt abzuwarten, ob das Nachgeben gegenüber Frankreich eine weitere kurzfristige und kurzfristige opportunistische Entscheidung im typischen Merkel-Stil war, die Deutschland in den kommenden Jahren teuer zu stehen kommen wird.

Was das Vereinigte Königreich betrifft, so könnte sich der Brexit als historischer Fehler erweisen, sofern er von nationalistischen und nicht von der Abneigung gegen vermeintlich „sozialistische“ Interessen auf dem Kontinent geleitet war. Er führt dazu, dass Frankreich die einzige Atommacht in der EU ist und als einziges über einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat verfügt. Die gemischten Gefühle Deutschlands gegenüber französischen Führungsambitionen in einer stärker integrierten EU, in der die deutsche Wirtschaftskraft möglicherweise in den Dienst nationaler französischer Interessen gestellt werden soll, werden nun unter den verbleibenden Mitgliedsländern weniger Rückhalt finden. Ist Großbritannien einmal draußen, könnte Frankreich versuchen, die Rolle des *europäische Einigers* zu übernehmen, indem es Deutschland zu einem europäischen Staatsprojekt französischer Machart drängt (Macron: „*ein souveränes Frankreich in einem souveränen Europa*“). Eine solche Entwicklung von außen zu blockieren, kann sich als schwieriger erweisen, als sie von innen zu sabotieren. Es sei daran erinnert, wie sehr de Gaulle versucht hat, das Vereinigte Königreich damals aus der *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* rauszuhalten, mit dem Argument, dass Großbritannien nicht „europäisch“ genug sei.

Die Außenpolitik des Imperiums

Die Führung eines Imperiums wird zusätzlich zu wirtschaftlichen und ideologischen Belangen auch unvermeidlich durch geostrategische Interessen bestimmt, insbesondere an den territorialen Grenzen des Imperiums. Die Stabilisierung der Grenzstaaten an der äußeren Peripherie ist nicht nur für die wirtschaftliche Expansion notwendig, auch wenn dies für ein Imperium mit kapitalistischer Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung ist. Wenn ein Imperium an ein anderes Imperium grenzt, unabhängig davon ob letzteres expansionistisch ist oder nicht, ist es tendenziell bereit, einen erhöhten Preis zu zahlen, um kooperationswillige Mitgliedsregierungen an Bord zu halten und unkooperative auszuschließen.

Nationale Eliten, die damit drohen können, auszutreten und die Seiten zu wechseln, sind in der Lage, größere Zugeständnisse herauszuschlagen, auch wenn ihre Innenpolitik ziemlich unappetitlich ist - siehe Serbien oder Rumänien. Hier kommt schließlich anders als bei der Softpower der „Werte“ militärische Macht ins Spiel. Während es einem liberalen Imperium schwer fallen würde, gegenüber einer eigensinnigen Bevölkerung Gewalt anzuwenden, kann es befreundete Regierungen schützen, indem es ihnen ermöglicht, eine feindselige, nationalistische Haltung gegenüber einem Nachbarland einzunehmen, das sich durch die Ausdehnung des Imperiums bedroht fühlt. Als Gegenleistung dafür kann eine hegemoniale Macht Zugeständnisse fordern, z.B. in Form von Unterstützung in Streitfragen zwischen Mitgliedsstaaten. So bewahren z.B. die baltischen Staaten Stillschweigen über die Aufnahme und Zuteilung von Flüchtlingen. Im Austausch dafür stationiert Deutschland sein Militär dort und disloziert es so, dass es eine Bedrohung für Russland wird.

Aspekte der Militarisierung des Imperiums

Die Länder und ihre Bürger im Zentrum eines liberalen Imperiums können hoffen, ohne Rückgriff auf militärische Macht zu herrschen. Aber letztendlich ist das eine Illusion; es kann keine Hegemonie ohne Gewehre geben. In diesem Kontext muss man die Anpassung der Merkel-Regierung an die Forderung der USA und der NATO nach fast einer Verdoppelung der deutschen Militärausgaben auf zwei Prozent des BIP sehen. Wenn dieses Ziel tatsächlich erreicht würde, gäbe allein Deutschland mehr als 40 Prozent mehr für Rüstung aus als Russland - und all diese Ausgaben wären für konventionelle Waffen. Wahrscheinlich würde dies dazu beitragen, z.B. die baltischen Staaten und Polen fest in „Europa“ zu halten und es für sie weniger attraktiv zu machen stärker auf die Vereinigten Staaten zu setzen.

Während es Deutschland ermöglichen könnte, die östlichen Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre Opposition gegen „Wertethemen“ wie Flüchtlinge oder „Ehe für alle“ zu mäßigen oder ganz aufzugeben, wäre es Anlass für Russland, sein Atomwaffenarsenal zu verstärken (was auch gerade geschieht). Länder wie die Ukraine würde es ermutigen, eine provokantere Haltung gegenüber Russland einzunehmen. Frankreich, das bereits die magischen zwei Prozent für sein Militär ausgibt, könnte hoffen, dass eine Verdoppelung der deutschen Militärausgaben das wirtschaftliche Potential Deutschlands schwächt - obwohl Paris offenbar auch auf deutsch-französische Zusammenarbeit bei der Rüstungsproduktion und -exporten setzt. Wichtiger noch ist, dass in einer europäischen Armee, wie sie Macron fordert und wie sie deutsche Integrationisten unterstützen, eine deutliche Erhöhung der konventionellen Fähigkeiten Deutschlands die französische Schwäche bei Bodentruppen kompensieren würde. Denn ein unverhältnismäßig großer Teil der französischen Militärausgaben muss für die *Force de frappe* aufgewendet werden. Die französische Atomstreitmacht ist aber ein Instrument, das nicht ohne weiteres gegen islamistische Kämpfer in Westafrika eingesetzt werden kann, wenn diese versuchen, den Zugang Frankreichs zu Uran und seltenen Erden zu unterbrechen.

Neoliberalismus und autoritärer Liberalismus

Wie bereits erwähnt, ist das europäische Imperium, deutsch oder deutsch-französisch, nicht nur ein liberales, sondern ein neoliberales. Imperien erlegen ihren Mitgliedsstaaten eine einheitliche Gesellschaftsordnung auf, die der Gesellschaftsordnung des Zentrums entspricht oder ihr ähnlich ist. Dies gilt auch für „Europa“, wo die nationalen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten von den „vier Grundfreiheiten“ des Binnenmarktes und von einer deutschen Gemeinschaftswährung, dem Euro,

bestimmt werden. Dem Maastricht-Vertrag zufolge soll der Euro für alle EU-Mitglieder verbindlich werden. In dieser Hinsicht orientiert sich die EU strikt an dem Rezept des neoliberalen Internationalismus, wie er von Friedrich von Hayek verstanden und an die historische Situation angepasst wurde. Sein Kerngedanke ist sog. *Isonomie*, das heißt identische Rechtssysteme für formal noch souveräne Nationalstaaten, die unter der Prämisse eingesetzt werden, dass sie verpflichtet sind, internationale Märkte reibungslos funktionieren zu lassen.⁵

Die Achillesferse des Neoliberalismus ist, wie wir sowohl von Hayek als auch von Polanyi wissen, die Demokratie. Isonomie und ein Währungsregime auf Grundlage des Goldstandards erfordern, dass Eingriffe der Massendemokratie in die politische Ökonomie strikt eingeschränkt werden. Regierungen, deren Länder Teil eines neoliberalen Imperiums sind, müssen in der Lage sein, ihre Bürger dem Druck integrierter internationaler Märkte auszusetzen, ohne Angst haben zu müssen, bei Wahlen abgestraft zu werden. Das sei natürlich zum Wohl der Bürger - auch wenn diese selbst das nicht so sehen - und ist ganz sicher zum Wohle der Kapitalakkumulation. Dazu muss das Imperium sie mit nationalen und internationalen Institutionen ausstatten, die ihnen helfen, Wahlentscheidungen unter Kontrolle zu halten. Ein neoliberaler Staat, also ein schwacher Staat gegenüber dem Markt, muss ein starker Staat gegenüber den gesellschaftlichen Kräften sein, die eine politische Korrektur der Marktergebnisse fordern. Das passende Konzept dafür ist „*autoritärer Liberalismus*“, eine politische Doktrin, deren Ursprünge auf die Weimarer Republik und die freundschaftliche Verbindung zwischen neoliberalen Ökonomen und dem nachmaligen „*Kronjuristen*“ Nazi-Deutschlands, Carl Schmitt, zurückgehen.⁶

Der autoritäre Liberalismus nutzt den starken Staat, um die freie Marktwirtschaft vor politischer Demokratie zu schützen.⁷ In der EU wird dies vor allem durch Internationalisierung erreicht, d.h. ein institutioneller Rahmen, in dem die nationalen Regierungen die Regulierung nationaler Volkswirtschaften regelsetzenden internationalen Gremien wie Ministerräten, supranationalen Gerichten oder Zentralbanken überlassen können. Auf diese Weise entlasten sie sich gegenüber ihren Bürgern von der Verantwortung, die mit nationaler Souveränität einhergeht und über die sie nicht mehr verfügen können oder wollen.⁸ Zu den Instrumenten, die der Internationalismus ihnen bietet, gehört das, was die Standardpolitologie als *Multi-Level-Governance* bezeichnet (Putnam 1988). Das ist die Aushandlung internationaler Regeln, die nationale Exekutiven in ihre Innenpolitik mit der Maßgabe einführen können, dass die Regeln aufgrund ihres multilateralen Ursprungs unabänderlich sind. Es ist für nationale Eliten eine der Attraktionen des (neo-)liberalen Imperiums, sich auf solche Werkzeuge verlassen zu können, insbesondere in Zeiten, in denen der finanzialisierte Kapitalismus stagniert und nicht mehr in der Lage ist, die für seine Legitimität erforderlichen optimistischen Erwartungen zu erfüllen. So erklärt Peter Ramsay (s. Fußnote 8), warum die Brexit-Gegner in der britischen herrschenden Klasse so erbittert für die britische Mitgliedschaft in der EU kämpfen.

Deutsche Hegemonie vor dem Niedergang

Das liberale Imperium der EU ist eine Regierungsform, die von nationalen Regierungseliten auf informelle Weise gesteuert wird, denen eine gewisse Distanz zu de-

⁵ Dazu und dem Folgenden s. das jüngste Buch von Quinn Slobodian (2018).

⁶ See, among others, my essay, "Heller, Schmitt and the Euro" (Streeck 2015).

⁷ Zu dieser Konfiguration s. die frühe Analyse des Thatcherismus von Andrew Gamble (1988).

⁸ Der folgende Abschnitt geht auf einen scharfsinnigen Kommentar von Peter Ramsay zur Originalversion dieses Aufsatzes ein. S. Peter Ramsay, "The EU is a default empire of nations in denial", <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/03/14/the-eu-is-a-default-empire-of-nations-in-denial/>

mokratischer Politik eigen ist, oder die sich nicht mehr auf deren politische Autorität verlassen können. Diese Regierungseliten beziehen ihre Autorität nicht mehr aus der Innenpolitik ihres Landes, sondern von außen aus supranationalen und zwischenstaatliche Regeln. Die EU ist ein freiwilliges Imperium, das sich aus Staaten zusammensetzt, die ihren nationalen Charakter in Frage stellen. Sie leugnen damit die Tatsache, dass staatliche Legitimität auf der politischen Nation beruht.

Die Position des Hegemons in einem liberalen Imperium ist alles andere als einfach. Tatsächlich wird immer deutlicher, dass Deutschland, mit oder ohne Frankreich, nicht mehr lange in der Lage sein wird, sie auszufüllen. Das liegt nicht nur daran, dass eine Überdehnung für Imperien immer eine tödliche Versuchung war, wie zuletzt sowohl die Sowjetunion als auch die Vereinigten Staaten gezeigt haben. Was das Militärische angeht, ist die Stimmung in der deutschen Bevölkerung im Wesentlichen nach wie vor pazifistisch. Auch die verfassungsmäßige Prerogative des Bundestages, selbst kleine Details des Einsatzes deutscher Truppen zu regeln, wird nicht abgegeben, auch nicht an Macron, die Lichtgestalt des politischen Mainstreams in Deutschland. Es wird auch immer mehr Bedarf an imperialen Zusatzzahlungen an die unter dem deutschen Hartwährungsregime leidenden Mittelmeerländer geben, sowie an „Strukturfonds“ zur Unterstützung der osteuropäischen Staaten und ihrer „pro-europäischen“ politischen Klasse. Da Frankreich unter niedrigem Wachstum und hohen Defiziten leidet, wird nur Deutschland gefragt sein, sich einzubringen, obwohl die erforderliche Größenordnung seine Leistungsfähigkeit weit übertreffen würden.⁹

Bemerkenswert ist auch, dass der Nationalismus der AfD, die seit der Flüchtlingsepisode 2015 zur größten Oppositionspartei wurde, hauptsächlich *isolationistisch* und *antiimperialistisch* ist - und deshalb von deutschen liberalen Imperialisten als „anti-europäisch“ bezeichnet wird. Wenn man einmal für einen Augenblick die ekelhaften Ausfälle von historischem Revisionismus der Partei beiseite lässt, läuft der AfD-Nationalismus auf mangelnde Zahlungsbereitschaft für das Imperium hinaus, mit der entsprechenden Bereitschaft, auch anderen Ländern zu erlauben, ihr eigenes Ding zu machen. Das sieht man auch an dem starken Glauben der Partei an Ausgleich statt Konfrontation mit Russland, einen Glauben, den sie mit dem linken Flügel der Linkspartei teilt. Es gibt hier nicht zu vernachlässigende Ähnlichkeiten mit Trumps *America first*, ein Sentiment das zumindest ursprünglich eher isolationistisch als imperialistisch war - und eine deutliche Abkehr vom liberalen Imperialismus der Clintons und Obamas.

Literatur:

Anderson, Perry, 2017: *The H-Word: The Peripeteia of Hegemony*. London, New York: Verso.

Bickerton, Christopher J., 2012: *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.

Gamble, Andrew, 1988: *The Free Economy and the Strong State*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Putnam, Robert D., 1988: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*. Vol. 42, No. 3, 427-460.

Slobodian, Quinn, 2018: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Streeck, Wolfgang, 2015: *Heller, Schmitt and the Euro*. *European Law Journal*. Vol. 21, No. 3, 361-370.

Streeck, Wolfgang, 2018: *Europe under Merkel IV: Balance of Impotence*. *American Affairs*. Vol. II, No. 2, 162-192.

Streeck, Wolfgang and Lea Elsässer, 2014: *Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland*. MPIfG Discussion Paper 14-17. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

⁹ Für eine erste und provisorische Schätzung s. Streeck und Elsässer (2014).