

Europa zwischen Integration und Exklusion?

Steffen Mau

Europa zwischen Inklusion und Exklusion*

Die Ungleichheitssoziologie beschäftigt sich mit der gesellschaftlichen Ungleichverteilung knapper und begehrter Güter und Positionen innerhalb von Gesellschaften. Die Formulierung "innerhalb von Gesellschaften" war bis vor wenigen Jahren noch gänzlich unumstritten, da der Begriff der Gesellschaft ganz automatisch die Vorstellung einer Nationalgesellschaft einschloss. Nur wenige Arbeiten bezogen sich systematisch auf Ungleichheitsdynamiken zwischen unterschiedlichen Ländern und Regionen, also auf Fragen von Interdependenz. Diese Forschungen sind erst im Zuge von Supranationalisierungs-, Transnationalisierungs- und Globalisierungsprozessen verstärkt auf den Plan getreten, zu einem Zeitpunkt also, als zunehmend klar wurde, dass die nationalgesellschaftliche Abschottung nur noch bedingt Wirksamkeit entfalten kann und grenzüberschreitende Prozesse Ungleichheitsstrukturen massiv beeinflussen und prägen. In Anspielung auf seinen berühmten Aufsatz *Jenseits von Stand und Klasse*, welcher die Auflösung ständisch geprägter Klassenkulturen beschwor, hat Ulrich Beck (2008a) in einem neueren Beitrag mit dem Titel *Jenseits von Klasse und Nation* die These vertreten, dass wir Zeugen einer zunehmenden Transnationalisierung sozialer Ungleichheit seien (siehe auch Beck 2008b; Berger/Weiß 2008). Besonders sichtbar ist dies bei Gruppen von Migranten, die zwischen zwei Gesellschaften hin und her pendeln und neue transnationale soziale Räume aufspannen (vgl. Pries 2007), und bei neuen globalen Eliten, die oberhalb oder jenseits des nationalstaatlichen "Containers" agieren (Sklair 2001). Es gibt aber auch umfassende Rückwirkungen der internationalen Arbeitsteilung auf Lebenslagen und -chancen innerhalb des Nationalstaates, so durch veränderte Konkurrenzbedingungen, strukturellen Umbau oder ökonomische Schocks. Die Finanzkrise hat mehr denn je den Grad der wechselseitigen Abhängigkeit unterschiedlicher Volkswirtschaften vor Augen geführt. Nationalgesellschaften waren nie unverbundene Inseln, aber heute sind sie es weniger denn je.

Besonders eindrucksvoll ist dieser Übergang von einer relativ abgeschlossenen zu einer verflochtenen Ungleichheitsstruktur im Zusammenhang mit dem Prozess der europäischen Integration, also supranationale Institutionenbildung, Schaffung eines gemeinsamen Marktes, Freizügigkeit, Öffnung

des nationalgesellschaftlichen Mitgliedschaftsraumes durch Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, Standardisierung nationaler Institutionen, rechtliche Integration, intra-europäische Migration, Deinstitutionalisierung von Binnengrenzen und Errichtung makroterritorialer Grenzen, Schaffung einer gemeinsamen Währung etc. Das Thema der Ungleichheit wird dadurch quasi zwangsläufig europäisiert.

Folgt man dieser Beobachtung, so stellt sich sogleich die Frage, wodurch denn ein europäisiertes Ungleichheitsregime charakterisiert ist. Welches Statusgefüge entsteht, welche Hierarchien, welche neuen Exklusionen und Inklusionen? Welches sind die wichtigsten Strukturierungsdimensionen sozialer Ungleichheit? Welche Konfliktarenen und -akteure dominieren die europäische Ungleichheitslandschaft? Leider sind für diese Fragen einfache Antworten nicht zur Hand, weil uns bisher geeignete wissenschaftliche Konzepte zur Analyse europäischer Ungleichheiten fehlen. Eine wirklich stabile, auskristallisierte und institutionell abgesicherte Hierarchie sozialer Großgruppen ist in Europa nicht erkennbar. Europa als Zurechnungsebene ist zwar präsent, aber eher auf eine abstrakte als lebensweltlich erspür- und erfahrbare Weise.

Der Zugang zur europäischen Ungleichheitsdynamik muss daher zunächst bescheidener ansetzen, und zwar bei der Frage, ob die Europäisierung überhaupt spezifische/neue Strukturierungsformen hervorbringt. Dies in Bezug auf die Abgrenzung nach außen, die Entstehung neuer Gruppen oder Lagerungen und in Bezug auf Determinanten sozialer Ungleichheit. In der Abbildung 1 (nächste Seite) sind einige dieser neuartigen Formen sozialer Strukturierung zusammengefasst.

Makroterritorialisierung

Grenzen können allgemein als Formen sozialer Schließung angesehen werden, durch die soziale Gruppen den Zugang zu gemeinschaftlichen Gütern und Rechten regulieren. Die Kontrolle des Austausches und grenzüberschreitender Mobilität ist für Fragen territorialer Integrität und Souveränität,

* Bei diesem Aufsatz handelt es sich um eine überarbeitete und erweiterte Version eines früheren Beitrags (Mau 2009; siehe auch Mau/Verwiebe 2010).

Abbildung 1: Stratifikation durch Europäisierung

| Grenzbildung | Beispiele |
|--|---|
| Makroterritorialisierung (Deinstitutionalisierung von Binnengrenzen, Bedeutungszuwachs von Außengrenzen) | Schengen-Raum, Abschaffung von Grenzkontrollen, Frontex, gemeinsame Standards bei Asyl, Flüchtlingen, Visumpolitik |
| Herausbildung neuer Gruppen | |
| Europäische Eliten und europäisierte Milieus | EU-Bürokratie, Lobby- und Interessengruppen, Erasmus-Studenten, wirtschaftliche Eliten mobile Gruppen mit hohem Humankapital und transnationalem Habitus |
| Transmigranten | europäische Arbeitsmigranten (u. a. Pendelmigration und zirkuläre Migration), Ruhestandsmigration |
| Europäische Transfergruppen | strukturschwache Regionen, Landwirtschafts- und Fischereibetriebe als Begünstigte von EU-Transfers |
| Effekte auf Sozillagen und Lebensbedingungen | |
| Vermarktlichung sozialer Lagen | Druck auf alte Industrien, nicht wettbewerbsfähige Branchen und Regionen sowie schwächere Marktteilnehmer (z. B. gering Qualifizierte) |
| Schwächung redistributiver Handlungsautonomie | Europäischer Fiskalpakt, "Euro-Rettungsschirm": Zurückdrängen nationaler Handlungsautonomie und Umverteilungskapazitäten |
| Verräumlichung sozialer Ungleichheit | regionale Disparitäten und neue Zentrum-Peripherie-Strukturen |

Quelle: Basiert auf Mau/Verwiebe 2009: 256.

die Definition eines Staatsvolkes sowie die Konfiguration von Ressourcen, über die ein politisches Gemeinwesen verfügen kann, von großer Bedeutung gewesen. In der neueren Literatur zur Rolle von Grenzen wird hervorgehoben, dass sich im Zuge von globaler Vernetzung, Kommunikation und Mobilität, aber auch durch veränderte Beziehungen zwischen den Nationalstaaten, ihre Rolle stark verändert hat. Besonders pointiert ist dabei die These von der zunehmenden Irrelevanz staatlicher Grenzen, welche behauptet, dass Grenzen für die Strukturierung ökonomischer und sozialer Transaktionen und politischer Herrschaft eine immer geringer werdende Rolle spielen. Die Gegenthese behauptet, dass gerade weil sich Mobilität und grenzüberschreitender Austausch verstärken, die Bedeutung von Grenzen noch weiter zunimmt (zur Diskussion siehe Mau et al. 2012).

Die Europäisierung bringt einen grundlegenden Wandel der nationalstaatlichen Grenzregime mit sich. Es entsteht ein Makroterritorium, welches im Inneren relativ durchlässig ist, die Grenzkontrollfunktionen aber auf die Außengrenzen verlagert, dort also eine größere Undurchlässigkeit aufweist. Im Binnenraum der EU können wir also eine Deinstitutionalisierung von zwischenstaatlichen Grenzen beobachten. Der einheitliche Mobilitätsraum trägt zu einer abnehmenden Bedeutung der Grenzen zwischen den Mitgliedsländern bei und ermöglicht die freie Zirkulation von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Während zuvor über Kredit- und Kapitalkontrollen, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisbestimmungen und Zölle der Zugang zu einem nationalen Territorium einzelstaatlich reguliert

war, haben die Mitgliedsstaaten nun (fast) keine Handhabe mehr, um Ein- und Austritte aus anderen EU-Ländern zu beschränken. Weiterhin kann das Schengen-Abkommen als wichtiger Schritt angesehen werden. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung wurden sämtliche Grenzkontrollen sowie Grenzkontrollanlagen zwischen den Unterzeichnerländern abgeschafft, so dass man ohne Einreisekontrolle zwischen diesen Ländern reisen kann. Auf Flughäfen und in Häfen findet innerhalb des Schengen-Raums eine Trennung zwischen Bürgern der Schengen-Länder und der anderer Länder statt. In Kombination mit einer einheitlichen Währung ist somit für den Schengen-Reisenden fast nicht mehr spürbar, wann genau er die Grenze übertritt.

In Kopplung mit der Deinstitutionalisierung der Binnengrenzen innerhalb der Europäischen Union ist den Außengrenzen der EU eine neue Rolle zugewiesen worden. Wenn interne Grenzziehungen verschwinden und Grenzen aber weiterhin wichtige Funktionen für die Verfügung über politische Ressourcen haben, dann fällt der Kontrolle der Außenbeziehungen ein größeres Gewicht zu. Die Mobilität von Gütern und Dienstleistungen in den europäischen Raum hinein oder aus ihm heraus, Reise-, Aufenthalts- und Besuchsregelungen, Migrationsbewegungen etc. sind dann grenzüberschreitende Bewegungen, die potenziell alle Mitgliedsländer angehen. Ein Mitgliedsland, das seine EU-Außengrenze nicht schützt und gegen ungewollte Mobilitätsformen sichert, kann dann prinzipiell zum "Einfallstor" in den gemeinsamen EU-Raum werden. Deshalb entsteht ein verstärkter Druck, durch die Zusammenarbeit der einzelnen Mitgliedsländer eine Harmonisierung

dieser nach außen gerichteten Grenzpolitik vorzunehmen, so dass nicht ein Land zu Lasten anderer Öffnungen vornimmt. Die EU hat ein über Koordination und Zusammenarbeit hinausreichendes eigenständiges Grenzregime aufgebaut. Damit gehen auch einstmals dem Nationalstaat vorbehaltenen hoheitlichen Funktionen auf die supranationale Ebene über, und es schwindet der Ermessensspielraum, den die Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung ihrer eigenen Grenzen haben. Soweit diese an den Außengrenzen der EU liegen, ist deren nachhaltige Sicherung nicht nur zum gemeinsamen Interesse sondern auch zur gemeinschaftlichen Aufgabe geworden.

In der Folge entstehen makroterritoriale Grenzen, welche erhebliche, in vieler Hinsicht problematische Schließungen mit hohen humanitären und sozialen Kosten vornehmen. Im längerfristigen Trend kann man beobachten, dass Grenzen selektiver werden, also immer stärker zwischen gewünschten Reisenden oder Migranten und unerwünschten Reisenden oder Migranten unterscheiden. Auch verändern sich die Instrumente der Grenzkontrolle: Es gibt, unterstützt von der Grenzschutzagentur Frontex, eine Bündelung der Grenzkontrolle an den Rändern von Makroterritorien und eine Exterritorialisierung von Kontrolle, z. B. durch die Übertragung von Kontrollaufgaben an private Akteure oder andere Länder, die sichere Drittstaatenregelung oder die Visumpflicht. Das alles sind Maßnahmen, um sich von unerwünschter Mobilität abzuschotten (Mau et al. 2012). Doch Menschen lassen sich nicht ohne weiteres immobilisieren und machen sich weiterhin auf den Weg, wie uns die Tragödien vor Lampedusa immer wieder vor Augen führen. Die Schließungsbemühungen der Europäischen Union sind mit hohen sozialen und politischen Kosten verbunden und es zeigt sich, dass ein auf Abschottung setzendes Regime der Grenzkontrolle keine tragfähige Lösung für die Gestaltung der „Außenbeziehungen“ der EU darstellt. Die EU braucht auch für Menschen aus Afrika legale Möglichkeiten des Zugangs und der zirkulären Migration.

Europäische Eliten, europäisierte Milieus und Transmigration

Nun schauen wir auf interne Strukturierungen innerhalb der Europäischen Union. Eine wichtige These in diesem Zusammenhang ist, dass die Europäisierung eine Polarisierung zwischen den Eliten und den „einfachen Bürgern“ hervorbringt. Diese Diagnose geht auf die Beobachtung zurück, dass das „Projekt Europa“ von Anfang an ein Elitenprojekt war. Brüssel als Sitz der Europäischen Kommission und Straßburg als Sitz des Europaparlaments sind heute Arbeits- und Lebensorte einer wachsenden Zahl von Menschen, die einer europäischen Elite zugerechnet werden können. Sie gestalten den Europäisierungsprozess maßgeblich mit und für sie gibt es einen Zugewinn an Erwerbchancen und Einfluss- und Erfahrungsmöglichkeiten. Die einfachen Bürger dagegen gelten nach Umfragen als weitaus skeptischer: Sie stehen dem Europäisierungsprozess oft distanziert gegenüber, ziehen weit weniger (sichtbaren) Nutzen aus einer voranschreitenden Integration. Mitunter, man denke nur an die gescheiterten Referenden zur europäischen Verfassung

in Frankreich und den Niederlanden (2005), kündigen sie den Eliten sogar explizit die Gefolgschaft auf.

Es sind aber nicht allein die Funktionseliten der EU, die den Europäisierungsprozess mitgestalten oder in ihn einbezogen sind. Ein wachsendes *Milieu mit europazentrierten Karriere- und Lebenswegen* – Unternehmer, Hochqualifizierte in der Wissenschaft und der freien Wirtschaft und Beschäftigte in wissensintensiven Bereichen und neuen Dienstleistungsökonomien – ist am Entstehen. Auch die Studierenden, die durch das Erasmus-Programm neue Erfahrungen gewinnen und sich „europäisieren“, können dazugezählt werden. In entgrenzten Räumen werden Mobilität, Mobilitätskompetenz und die Verfügbarkeit von konvertiblen Ressourcen zu zentralen Schichtungsfaktoren. Wer diese akkumuliert hat, für den ist es weitaus einfacher, sich sozial erfolgreich im „entgrenzten Europa“ zu positionieren. Zwischen jenen, die durch grenzüberschreitenden Kontakt, Reisen und Sprachkompetenz in den europäischen Sozialraum integriert sind, und jenen, die lebensweltlich nicht daran teilhaben, gibt es Unterschiede im Hinblick auf die Identifikation mit Europa und die Bewertung des Europäisierungsprozesses insgesamt (Fligstein 2008).

Doch das europäische Migrations- und Mobilitätsgeschehen ist weitaus facettenreicher. Es reicht vom nordeuropäischen Rentner, der an der Costa Brava überwintert, über den polnischen Klempner in London und den spanischen Mechatroniker in Ditzingen bei Stuttgart bis hin zu der Gruppe der marginalisierten und stigmatisierten Roma aus Bulgarien und Rumänien. Zwar ist die Rate innereuropäischer Migration immer noch gering, doch ist sie in den letzten Jahren angestiegen. Im Jahr 2000 hatten sich etwa 1,5 Prozent aller EU Bürger langfristig in einem anderen EU-Land niedergelassen. Inzwischen leben im EU-Durchschnitt 2,3 Prozent der EU-Bürger in einem EU-Land, das nicht ihr Heimatland ist. Dieser Bevölkerungsanteil variiert von 0,05 Prozent in Bulgarien, über 6,2 Prozent in Belgien, bis zu über 36 Prozent in Luxemburg. Die wohl bedeutsamste Mobilitätsbewegung der letzten Dekade verlief in Ost-West-Richtung im Zuge des Beitritts der ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsländer. Aufgrund des großen Wohlstandsgefälles zwischen Ost- und Westeuropa gab es schon vor dem eigentlichen Beitrittszeitpunkt größere Migrationsströme, wobei Deutschland das wichtigste Zielland darstellte. Die osteuropäischen Migranten sind nur zum Teil als dauerhafte Migranten anzusehen; ein großer Teil arbeitet auf saisonaler Basis oder pendelt. Auch gibt es vor allem nach Polen, dem größten Beitrittsland, inzwischen bedeutsame Rückwanderungen. Im Zuge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einigen südeuropäischen Ländern (u. a. Griechenland, Spanien, Portugal) zeigen die Zahlen einen Anstieg der Mobilität v. a. gut qualifizierter junger Menschen, wobei wiederum Deutschland ein beliebtes Wanderungsziel darstellt.

Europäische Transferempfänger

Die europäisierten Milieus und die neuen EU-Migranten stehen für Gruppen, die aktiv am „doing Europe“ beteiligt sind und dadurch neue transnationale soziale Räume schaffen.

Die Europäisierung greift aber weiter, weil die Lebenslagen vieler Menschen durch Marktbildung, europäische Gesetzgebung oder regulative und redistributive Politiken beeinflusst werden. Besonders augenscheinlich ist dies für jene Gruppen, Regionen und sogar ganze Länder, die direkt von europäischen Transfers oder Formen der Unterstützung abhängig sind. Die europäische Landwirtschaft profitiert beispielsweise unmittelbar von hohen europäischen Subventionen, weshalb diese auch als wohlfahrtspolitische Unterstützung für die ländliche Bevölkerung charakterisiert worden sind. Wichtige Transferleistungen werden auch im Rahmen der Struktur- und Regionalfonds umgesetzt, durch welche strukturschwache und benachteiligte Regionen Fördermittel erhalten. Dies sind vor allem Regionen in den Beitrittsländern, aber auch periphere Regionen in Italien, Portugal, Ostdeutschland, Großbritannien. Von 2007 bis 2013 wurden über 300 Milliarden Euro für die Regionalpolitik eingesetzt.

Die Förderungsfähigkeit bestimmt sich durch "relative Bedarfslagen", relativ zum EU-Bruttoinlandsprodukt, oder nachteilige Entwicklungsbedingungen wie Randlage, Qualifikationsniveau und Arbeitslosigkeit. Für die betroffenen Regionen ist eine solche Klassifizierung als Bedarfsregion stets janusköpfig: positiv wegen der erwartbaren Finanztransfers und Hilfen, negativ hinsichtlich der Zuschreibung eines Rückständigkeitsstatus. Kritiken an der Regionalpolitik sind immer wieder formuliert worden, so das Gießkannenprinzip, die Erzeugung einer Abhängigkeitsmentalität oder ökonomische Ineffizienzen. Wolfgang Streeck (2013) hat in seinem kontrovers diskutierten Buch "Gekaufte Zeit" anhand des Mezzogiorno und Ostdeutschlands argumentiert, dass Regionaltransfers keine Antwort auf große Ungleichgewichte lieferten, da sie Disparitäten nicht zu beseitigen vermögen. Andererseits gibt es in Europa aber durchaus Regionen, die Erfolge in der nachholenden Modernisierung aufzuweisen haben. Allerdings ist es nicht gelungen, diese in der Fläche umzusetzen und so Konvergenz hervorzurufen. Den großen Bemühungen in der Kohäsionspolitik steht ein anhaltendes Auseinanderdriften der europäischen Regionen gegenüber.

In jüngster Zeit ist die wechselseitige Abhängigkeit in Fiskal- und Währungsfragen stark in den Vordergrund getreten. Im Zuge der Staatsschuldenkrise im Euroraum sind wichtige Stabilisierungsmechanismen eingeführt worden, die den Weg in Richtung Transfer- und Haftungsunion weisen. Die Haftung einzelner Mitgliedsstaaten oder auch der gesamten Europäischen Union ist nach den europäischen Verträgen eigentlich ausgeschlossen, allerdings sind die Vereinbarungen auf europäischer Ebene dahingehend geändert worden, dass ein dauerhafter Stabilitätsmechanismus dann greifen soll, wenn die Stabilität der gesamten Eurozone in Gefahr gerät. Griechenland, aber auch andere europäische Länder, erhielten bzw. erhalten Hilfen zur Stabilisierung ihrer Finanzhaushalte, müssen sich aber von außen diktierten Sparauflagen beugen. Diese institutionellen Regelungen sollen dazu dienen, den drohenden Zahlungsausfall einzelner Länder des Euroraums abzuwenden und damit auch die gesamte Stabilität der europäischen Währung abzusichern. Aus

Ungleichheitsperspektive bedeuteten diese Entwicklungen zweierlei: Einerseits wurden einzelne Mitgliedsländer des Euroraums von massiven Finanzhilfen bzw. Finanzausgaben abhängig, die einen drohenden Staatsbankrott abwehren sollten, andererseits verloren diese Länder an nationaler Eigenständigkeit. Die Gestaltung ihres Staatshaushalts und Regelungen in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Renteneintritt und Steuererhebung wurden und werden zum Teil noch weitgehend durch andere Akteure bestimmt. Das kommt einer tendenziellen Entmachtung nationaler Regierungen und Parlamente gleich, erhöht aber auch das gesellschaftliche Konfliktpotenzial. Zentrale Auseinandersetzungen finden dabei nicht mehr innergesellschaftlich statt, sondern zwischen den Bevölkerungen und jenen supranationalen und ausländischen Akteuren — so auch der deutschen Regierung und der EU —, die ihre Hilfen an einschneidende Sparanstrengungen knüpfen.

Vermarktlichung sozialer Lagen

Neben der Identifizierung neuer Gruppen und Regionen geht es um die Frage der relevanten Determinanten und Dimensionen sozialer Ungleichheit. Große Bedeutung haben hier die europäisch angeleiteten Prozesse der Marktbildung und Liberalisierung, welche die Lebenschancen von Individuen und Gruppen beeinflussen und neu verteilen. Diese Prozesse können zum Teil auf einen allgemeinen Globalisierungstrend zurückgeführt werden, zum Teil auf die wirtschaftlichen und politischen Integrationsmaßnahmen der EU. Die Europäisierung ist dann nicht Bollwerk gegen die Fliehkräfte der Globalisierung, sondern setzt politisch genau die Maßnahmen durch, die mit der Globalisierung in Verbindung gebracht werden: Marktbildung, Liberalisierung und Privatisierung. Mit dem Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen hat sich die wirtschaftliche Dynamik verstärkt, die insbesondere schwächere Marktteilnehmer und Standorte mit veralteten Industrien unter Druck setzt. Anders als in den 1950er bis 1980er Jahren, als nationale Ausbildungssysteme, Wohlfahrtsinstitutionen und Beschäftigungsordnungen eine relativ hohe Stabilisierung und Standardisierung garantierten, kommt es jetzt zu einer größeren *Vermarktlichung sozialer Lagen*: Die Lebensbedingungen und -chancen sind viel unmittelbarer der Marktbewertung unterworfen und es wird gewaltiger Druck auf nationalgesellschaftliche Solidaritäten ausgeübt. Die Hoffnung der Europaoptimisten à la Jürgen Habermas besteht darin, dass es langfristig zu einer Entstehung eines sozialen Europas komme, welches neue Beziehungen der Solidarität zwischen den EU-Bürgern institutionalisiere.

Bislang dominiert aber ein von Fritz Scharpf (2010) und Wolfgang Streeck (2013) beschriebener asymmetrischer Integrationspfad mit einer Dominanz marktlicher Imperative. Bei diesen Autoren findet sich eine grundlegende Skepsis, was die institutionellen Möglichkeiten der EU angeht, über "negative Integration" hinausgehende Integrationsleistungen zu erbringen, denn die Marktbildung sei fest in den Bauplan der EU-Institutionen eingelassen. Mit der Durchsetzung des europäischen

Binnenmarktes sei ein Modus sozialer Ungleichheit institutionalisiert worden, welcher die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien von Ausgleich und Umverteilung zunehmend durch die Marktlogik substituieren. Infolgedessen gibt es eine wachsende Kluft zwischen jenen, die sich aufgrund ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen im Wettbewerb behaupten können, und jenen, die durch ihren Mangel an wettbewerbsfähigen Ausstattungen zu sozialen Verlierern werden.

Im Kontext von europäischer und globaler Marktbildung kommt es auch zu einer zunehmenden Spezialisierung der einzelnen Länder. Fortgeschrittene Industrieländer spezialisieren sich auf humankapitalintensive Produkte, was zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Arbeitskräfte führt. Für die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa gilt, dass sie durch die Mitgliedschaft ihren Zugang zu Märkten deutlich verbessern konnten. Auch können sie unter günstigeren Bedingungen Investitionskapital und im Rahmen der Kohäsionspolitik EU-Transfers erhalten. Dem stehen jedoch Verluste beim Produktionsfaktor Arbeit durch Abwanderung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte gegenüber. Gleichzeitig haben die Unternehmen Osteuropas Schwierigkeiten, mit den sehr viel produktiveren Industrien Westeuropas und deren hochwertigen Produkten zu konkurrieren. In den neuen Mitgliedsländern sind die Gewinner vor allem junge Menschen mit Universitätsabschluss und Personen in höheren Entscheidungspositionen im öffentlichen Dienst, während ethnische Minderheiten und ältere Menschen als Verlierer der Europäisierung angesehen werden können. In Südeuropa, lange Zeit eine Vorzeigeregion erfolgreicher Modernisierung, ist heute erkennbar, dass das gesellschaftliche Modernisierungsprojekt nicht nachhaltig angelegt war. Wachstum fußte vielfach auf einem Bau- und Immobilienboom, der Zugang zu billigem Geld durch die Euro-Einführung hat die private und öffentliche Verschuldung hochgetrieben und die Lohnstückkosten sind massiv gestiegen, was die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder geschwächt hat. Durch die Mitgliedschaft im Euroraum ist diesen Ländern die Möglichkeit der Währungsabwertung zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit versagt und es bleibt nur die schmerzhaft "innere Abwertung", die unmittelbar auf den Protest der Straße trifft.

Verräumlichung sozialer Ungleichheit

Im Zuge der Europäisierung nimmt die Bedeutung grenzüberschreitender Prozesse zu, weil sich der Grad der Verflechtung und die Intensität der Interaktionen zwischen einzelnen Nationalstaaten erhöhen. Grenzüberschreitende Prozesse mit negativen Folgen (z. B. Wanderungswellen, Lohndruck) sind insbesondere dann zu erwarten, wenn zwischen den Ländern ein starkes Wohlstandsgefälle existiert. Innerhalb Europas wirken nicht nur die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten als wichtige strukturierende Faktoren, es findet ebenso eine Aufladung regionaler Ungleichheiten statt. In historischer Perspektive war es eine der großen Leistungen der Nationalstaaten, nicht nur zwischen Klassen und sozialen Gruppen, sondern auch zwischen

Regionen für sozialen Ausgleich sorgen zu können (Heidenreich 2003). Im Rahmen des Europäisierungsprozesses ergeben sich jedoch auch hier Veränderungen: Einerseits begrenzt Europa die Autonomie und die Souveränität der Nationalstaaten, andererseits stärken Föderalisierungs-, Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse die Rolle der Regionen als politische Akteure. Daher kommen Fragen der Territorialgliederung in Europa eine wachsende Bedeutung für die Analyse sozialer Ungleichheit zu.

Man muss in diesem Zusammenhang zwei unterschiedliche Aspekte regionaler Ungleichheit unterscheiden: Zunächst ist zu fragen, inwieweit die regionale Ungleichheit die sozio-ökonomischen Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern spiegelt und somit als Ausdruck der schon angesprochenen zwischenstaatlichen Ungleichheiten angesehen werden kann. Der zweite Aspekt fragt nach den innerstaatlichen Ungleichheiten, die auch zur regionalen Gesamtungleichheit in Europa beitragen. In einer Gegenüberstellung der Entwicklung von inner- und zwischenstaatlichen Ungleichheiten kann man zeigen, dass die Ungleichheit zwischen den Ländern seit Anfang der 1990er deutlich abgenommen hat, während die innerstaatlichen regionalen Ungleichheiten zugenommen haben (Heidenreich 2010). In Europa gibt es langfristig (!) eine Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern, die jedoch auf der regionalen Ebene gebrochen wird.

Von Anbeginn an standen sich bei der Frage des Zusammenhangs zwischen Marktbildung und regionalen Wohlstandsgefällen zwei Denkmodelle gegenüber: Da ist zum einen das neo-klassische Modell, welches regionale Disparitäten als Folge unvollständiger Marktbildung interpretiert. Solange es Marktbarrieren zum Beispiel durch Zölle oder Grenzen gibt, gleichen sich Faktorpreise nicht aus und Ungleichheiten werden zementiert. Fallen diese Barrieren und sind die vier Grundfreiheiten gewährt, dann sollten Einkommensungleichheiten verschwinden. Gunnar Myrdal (1959), ein maßgeblicher schwedischer Wirtschaftswissenschaftler, hat diese Vorstellung schon in den 1950er Jahren zurückgewiesen. Statt von sich herausbildenden Gleichgewichten ging er davon aus, dass sich kleine Vor- oder Nachteile von Regionen über die Zeit kumulativ verstärken. Statt Konvergenz würden Märkte Divergenz verstärken, daher brauche es wirksame regionalpolitische Instrumente, um dieser Spirale entgegenzuwirken.

Empirisch zeigt sich nun, dass es im Zuge der Marktbildung tatsächlich zu einer räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten kommt, und damit zu einer Forcierung von interregionalen Einkommensgefällen führt. Auch die von Paul Krugman (1991) eingeführte Perspektive der *New Economic Geography* bietet eine Erklärung dafür, warum es innerhalb eines gemeinsamen Marktes nicht zur Nivellierung von Einkommen durch Faktormobilität kommt. Eine Verringerung der Transaktionskosten durch gemeinsame Marktbildung kann eine Konzentration von Produktion zur Folge haben, weil sich skalenökonomische Vorteile ergeben. Firmen neigen dann dazu, anstatt sich dort anzusiedeln, wo durch geringe

Löhne niedrige Produktionskosten zu erwarten sind, sich auf wenige Standorte zu konzentrieren. Dies sind vornehmlich jene, die Kostensenkungen durch Produktionskonzentration ermöglichen und sich nahe zu attraktiven Märkten befinden. Weiterhin kann gezeigt werden, dass die ungleiche Ausstattung von Regionen mit Humankapital als eine mögliche Ursache für das Fortbestehen oder sogar die Verschärfung von Disparitäten angesehen werden kann. Gewinnerregionen verfügen in der Regel über eine besser ausgebildete und qualifizierte Bevölkerung, während Verliererregionen eine deutlich schlechtere Ausstattung mit Humankapital aufweisen. Solche ungleichen Ausgangspositionen tendieren dazu, sich zu verfestigen, sollte es Regionen nicht gelingen, erfolgreiche Innovationsstrategien zu entwickeln.

Neue Konfliktlinien?

Noch ist das Gelände der europäischen Inklusions- und Exklusionsdynamik unübersichtlich und schwer zugänglich. Wir können aber vermuten, dass es im Zuge der Neustrukturierung etablierter Ungleichheitsmuster auch zu veränderten Ungleichheitskonflikten kommt. Diese ergeben sich dadurch, dass veränderte Sozallagen und gesellschaftliche Positionierungen auch neuartige Interessenlagerungen hervorrufen, und damit auch neue Konfliktpotenziale. Im Anschluss an die bisherigen Ausführungen können wir mehrere Konfliktachsen vermuten, die zukünftig eine Rolle spielen werden (Abbildung 2): Zunächst die Spannung zwischen den Gruppen, die durch die Vermarktlichung verbesserte Marktpositionen erhoffen und der kollektiven Zwangssolidarität zu entkommen suchen, und den Gruppen, die nach wie vor auf die Schutzleistungen des Interventionsstaates angewiesen sind; des Weiteren eine stärker kulturell aufgeladene Achse entlang der Dimension von nationalgesellschaftlicher Schließung und Offenheit und schließlich die Aufladung regionaler Interessenkonflikte als Folge regionaler Differenzierung.

Die erste Achse zielt auf das *Verhältnis von nationaler und europäischer Integration* bzw. die Frage, ob transnationale Integration nationale Desintegration mit sich bringt. Dies hieße, dass die Pazifizierung von Interessenkonflikten, wie sie für ausgebaute Wohlfahrtsstaaten im "goldenen Zeitalter" typisch waren, im Zuge der Europäisierung nicht in der gleichen Weise aufrechtzuerhalten sind. Gleichzeitig ist nicht zu erwarten, dass supranationale Politik ebenso marktkorrigierend tätig werden kann, wie sie dies im Hinblick auf die Marktschaffung geworden ist. Nicht von ungefähr sieht

Fritz W. Scharpf in der Anwendung des Europarechts auf die nationalen Sozialsysteme ein grundsätzliches Problem, weil die nationalen Sozialgesetzgebungen zugunsten der so genannten Grundfreiheiten der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie die freie Mobilität von Personen, Kapital und Waren) zurückgestuft werden. Damit wird die nationale Integrations- und Ausgleichsfähigkeit geschwächt und es droht eine Benachteiligung insbesondere jener Gruppen und Akteure, die besonders auf den nationalstaatlichen Rahmen angewiesen sind. Anders formuliert, die "Staatsbedürftigkeit" größerer gesellschaftlicher Teilbereiche kann nicht mehr ausreichend adressiert werden, weil dem Staat selbst engere Handlungsspielräume gesetzt sind. Der sozialstaatliche Kompromiss, in dem sich die großen Konfliktparteien des nationalstaatlich organisierten Kapitalismus zusammenfanden, wird durch die Stärkung der Marktorientierung im Zuge von Internationalisierung und Europäisierung einerseits und die Erschöpfung fiskalischer Ressourcen andererseits zunehmend ausgehöhlt und dies zu Lasten von macht- und organisationsschwachen Gruppen. Langfristig wird es eine zunehmende Konfliktstellung zwischen Kollektivakteuren mit Interesse an einem versorgenden und schützenden Staat, und solchen, die glauben, auf staatliche Regulierung und Intervention zunehmend verzichten zu können, geben.

Zweitens beobachten wir die Herausbildung von europäisierten Eliten und Milieus, welche sich ganz selbstverständlich den erweiterten europäischen Handlungsraum aneignen: Vertreter der "Eurokratie" in Brüssel, sowie jüngere Menschen, Studenten, größere Gruppen von Qualifizierten und Bildungseliten. Hier lässt sich eine mentale und kulturelle Orientierung ausmachen, die weniger auf den Nationalstaat als unhinterfragte Bezugseinheit verweist. Wir haben es mit einem Phänomen zu tun, welches im Zusammenhang mit neuen Formen der Ungleichheit einhergehen kann, nämlich dann, wenn der soziale Handlungsraum einiger Gruppen schon weitgehend entgrenzt und europäisiert ist und andere noch stark lokal und national verhaftet bleiben. Dies kann neue innergesellschaftliche Konflikte hervorbringen, die sich auf die Spannung zwischen *Öffnung und Schließung* des nationalgesellschaftlichen Raums beziehen. Demnach ständen diejenigen, die sich von Europa soziale und ökonomische Vorteile erhoffen und auch eine kosmopolitische Orientierung und europäische Identität aufweisen, gegen jene, die auf nationalstaatlichen Protektionismus und Abgrenzung

Abbildung 2: Europäisierte Konfliktlinien

| Konfliktachse | Politische Akteure/Interessen |
|-----------------------------------|--|
| Etatismus/Liberalisierung | (linke) staatszentrierte Parteien und Bewegungen vs. Entstaatlicher / Neoliberale |
| Öffnung/Schließung | Ethno-nationale und rechtspopulistische Parteien vs. post-nationale Strömungen und Bewegungen (Europaunterstützer, Kosmopoliten u. ä.) |
| Territorial-horizontale Dimension | Regionalparteien, regionale Allianzen/Mobilisierung, Sezessionsbewegungen |

setzen. Ein Indiz für eine derartige Veränderung bedeutsamer Konfliktstrukturen ist der stattfindende Wandel des Parteiensystems mit dem Aufstieg national-populistischer Parteien. Die von ihnen getragenen Vorstellungen sozialer Gemeinschaft legen ihr Schwergewicht auf Homogenität und Abgrenzung gegenüber äußeren Einflüssen (etwa der EU oder Einwanderung); gleichzeitig schaffen sie eine größere Skepsis und Distanz gegenüber den etablierten politischen Eliten und Institutionen. Auf der anderen Seite beobachten wir den Aufstieg neuer Bewegungen mit einer ausgesprochen kosmopolitischen Agenda, welche auf die Anerkennung von Differenz und Toleranz, die Auswertung supranationaler Verantwortung und die Entstehung von Elementen einer globalen sozialen Demokratie setzen.

Der dritte Effekt bezieht sich auf die *Verräumlichung sozialer Ungleichheit*. Größere regionale Disparitäten und die gleichzeitige Stärkung der Regionen als wichtige politische Handlungseinheiten können zu einer konfliktverschärfenden Politisierung unterschiedlicher Ansprüche und Bedürfnisse führen. Auch durch die Regionalpolitik selbst, die eigentlich dazu gedacht ist, Disparitäten zu verringern, werden regional orientierte Verteilungskämpfe geschürt, die “die nationalen Konfliktlinien und Binnendifferenzierungen ‘fragmentieren’, relativieren und überspielen” (Beck/Grande 2004: 271). Unter diesen Bedingungen sind regionale Interessenskoalitionen, innerhalb derer die besser gestellten Regionen die Verteidigung oder Verstärkung komparativer Vorteile und die weniger gut gestellten Regionen Kompensation oder besondere Förderung einfordern, nicht ausgeschlossen. Diese Art der regionalen Mobilisierung kann die Binnenverhältnisse der einzelnen Mitgliedsländer dergestalt verändern, dass sich tatsächlich ausgleichende und umverteilende Politiken nur schwerlich durchsetzen lassen: Insbesondere die begünstigten Regionen mögen bestrebt sein, hinsichtlich der Ressourcen, Infrastruktur und Investitionen ein eher enges Verständnis von Solidarität zu entwickeln. Dann ist auch die Herausbildung von neuartigen Interessenskoalitionen wahrscheinlich, welche alte Spaltungslinien zunehmend überdecken. Im Hinblick auf sich verändernde Konstellationen von Akteuren geht es vor allem um Regionalbewegungen und -parteien, welche lokal gebundene Interessen bündeln und identitätspolitisch aufladen und sich vor allem in Abgrenzung zum Nationalstaat oder zu anderen Regionen zu profilieren suchen. Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung mit der Forderung nach einem eigenen Staat oder die Konflikte zwischen Flamen und Wallonen in Belgien sind eindrucksvolle Beispiele, an denen wir sehen, dass dies zu Massenmobilisierungen führen kann. Diese entstehen insbesondere dann, wenn sozioökonomische Ungleichheiten mit kulturellen oder identitären Unterschieden zusammenfallen.

Es ist kaum möglich, den Ausgang dieser Veränderungen vorherzusagen. Europa ist vor allem etwas Unfertiges und Dynamisches, ein Gebilde im Werden und noch dabei, den Umgang mit Konflikten verschiedenster Art einzuüben. Wir wissen nicht als wie lernfähig (und auch wie konsensfähig)

sich die Institutionen und die politischen und sozialen Akteure dabei erweisen. Dieser Prozess vollzieht sich unter prekären Bedingungen, wie uns die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise lehrt. Anders als der Nationalstaat ist Europa keine umfassend normierte und legitimierte Ordnung, welche sich fundamentalen Fragen nach der Existenzberechtigung und der Gestaltung von Basisinstitutionen entziehen kann, sondern ein freiwilliger Zusammenschluss verschiedener Länder. Länder, Regionen oder gesellschaftspolitische Gruppen können Europa und seinen Integrationsweg in Frage stellen, und, wenn sie genügend Vetomacht besitzen, in die Stagnation treiben. Wo dies geschieht, werden die Ungleichheitsissues allerdings nicht geringer, sondern sie bleiben Teil der Agenda.

Literatur

- Beck, Ulrich (2008a): “Jenseits von Klasse und Nation: Individualisierung und Transnationalisierung sozialer Ungleichheiten“, in: Soziale Welt 29, S. 301-325
- Ders. (2008b): Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen. Frankfurt/Main
- Beck, Ulrich / Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa. Politik und Gesellschaft in der zweiten Moderne. Frankfurt/Main
- Berger, Peter A. / Weiß, Anja (Hg.) (2008): Transnationalisierung sozialer Ungleichheit. Wiesbaden
- Fligstein, Neil (2008): Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe. Oxford
- Heidenreich, Martin (2003): “Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55 (1), S. 31-58
- Heidenreich, Martin (2010): “Einkommensungleichheiten in Europa. Multiple Raumbezüge sozialer Ungleichheiten in einem regional-national-europäischen Mehrebenensystem“, in: Zeitschrift für Soziologie 39 (6), S. 426-446
- Krugman, Paul R. (1991): Geography and trade. Leuven
- Mau, Steffen (2009): “Ungleichheitsdynamiken im europäischen Raum“, in: Mittelweg 36, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung 18 (3), S. 30-51
- Mau, Steffen / Verwiebe, Roland (2009): Die Sozialstruktur Europas. Konstanz
- Mau, Steffen / Verwiebe, Roland (2010): “Die Europäisierung sozialer Ungleichheit“. In: Wirtschaft – Politik – Gesellschaft. Sozialwissenschaften für politische Bildung 59 (4): 449-459
- Mau, Steffen / Brabant, Heike / Laube, Lena / Roos, Christof (2012): Liberal States and the Freedom of Movement: Selective Borders, Unequal Mobility. Basingstoke
- Myrdal, Gunnar (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart
- Pries, Ludger (2007): Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Frankfurt/Main
- Scharpf, Fritz (2010): “The Asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’“, in: Socio-Economic Review 8 (2), S. 211-250
- Sklair, Leslie (2001): The Transnational Capitalist Class. Oxford
- Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin

Steffen Mau ist Professor für Politische Soziologie an der Universität Bremen.