

# Op weg naar een imperium? Hoe de eurocrisis de Europese Unie verandert

Dieter Kerwer

“Zonder een voorbeeld te nemen aan het imperium-model zal Europa’s toekomst onzeker zijn.”

Herfried Münkler, *Imperien*<sup>1</sup>

## De gevolgen van de eurocrisis

Op 6 september 2012 onthulde de nieuwe president van de Europese Centrale Bank (ECB), Mario Draghi, zijn langverwachte strategie om de eurocrisis te bestrijden.<sup>2</sup> De ECB zou per direct ongelimiteerd staatsleningen van EU-landen opkopen als dit speculatie zou beperken. Met deze paukenslag schijnt het de ECB – drie jaar na het begin van de crisis – voor de eerste keer te lukken om de druk op de financiële markten van de in betalingsproblemen geraakte EU-landen te doen zakken. Als de reactie van investeerders tot nog toe niet bedriegt, dan heeft de ECB met dit programma de acute fase van de eurocrisis beëindigd. Hiermee verschuift de aandacht van crisismanagement naar de implicaties van de eurocrisis. Een uit politicologisch standpunt dringende vraag is hierbij welke gevolgen de eurocrisis heeft gehad op de Europese Unie (EU). Heeft de eurocrisis de EU als politieke bestuursvorm veranderd?

Het debat over wat de eurocrisis voor de EU betekent, is al enige tijd gaande. Strikt gezien begon het al lang voor het uitbreken van de crisis. Vragen naar de politieke gevolgen van de economische en monetaire unie klonken ten minste al sinds de indeling van de unie in toenemende mate concreter was geworden in de jaren 90. Toen landen als Griekenland en Italië, die tegenwoordig grote problemen hebben met de gemeenschappelijke valuta, enorme bezuinigingen doorvoerden om in de muntunie opgenomen te worden, voorspelde de econoom Martin Feldstein dat de euro een breuk zou veroorzaken binnen de EU. Niet alleen zouden leden van de eurozone met elkaar ruzie krijgen, maar ook leden en niet-leden, en dit zou zelfs tot een bewapend conflict kunnen leiden (Feldstein, 1997, pp. 61-62).

Sinds het uitbreken van de eurocrisis staan geen speculatieve hypothesen meer centraal, maar concentreert het debat zich op de daadwerkelijke politieke ontwikkelingen en de duiding hiervan. In deze debatten worden tot nog toe de gevolgen

van de eurocrisis op twee manieren aan de orde gesteld: aan de ene kant gaat het om de impact van de crisis op de lidstaten, aan de andere kant om de mogelijke repercussies voor de EU zelf. Volgens Jens Beckert en Wolfgang Streeck (2012) betekent de eurocrisis voor de lidstaten een erosie van de nationale democratie. In hun opvatting geldt dit voor alle lidstaten, hoewel niet overal in dezelfde mate. Deze hypothese wordt onderbouwd door het feit dat de nationale parlementen in de crisisbeheersing tot nog toe hooguit een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Zelfs de Duitse Bundestag, het parlement van het belangrijkste donorland, werd in het beslissingsproces gemarginaliseerd (Bundesverfassungsgericht, 2012).

Afgezien van het huidige crisismanagement worden de nationale parlementen in de toekomst verder beperkt in het opstellen van hun eigen begrotingen. Dit geldt vooral voor de Zuid-Europese lidstaten die onder hun zware schuldenlast lijden en waarvan het krediet nu alleen met harde bezuinigingsvoorwaarden kan worden gegarandeerd. Dit geldt echter ook voor crediteurstaten, waarvan de begrotingen zullen moeten rekenen met veel sterker toezicht volgens de regels van het nieuwe fiscale EU-pact.

Tot nog toe beperkten de discussies over de gevolgen van de eurocrisis zich niet alleen tot de lidstaten; ze omvatten de mogelijke repercussies voor de EU zelf. Een voorbeeld van zo'n verandering is een verschuiving van politieke breuklijnen. Volgens Loukas Tsoukalis heeft de eurocrisis de politieke breuklijnen generationaliseerd. Vóór de crisis werd de EU vooral verbonden met economische

liberalisering, wat de mobilisatie van centrumlinkse partijen uit de verschillende landen mogelijk maakte. Door de eurocrisis is Europa langs nationale grenzen gespleten in twee kampen die allebei de Europese crisisbeheersing afwijzen. Het noorden (landen als Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Finland) ziet zich tot steeds verdere financiële hulp gedwongen en is daardoor bang voor een 'transferunie'. Het zuiden moet pijnlijke aanpassingsprocessen ondergaan en ziet de EU alleen nog als de bewaker van de bezuinigingspolitiek. Deze constellatie kan voor Europa een "politieke zelfmoord" blijken (Tsoukalis, 2011, p. 35; Rachman, 2012).

In dit artikel wil ik de door Tsoukalis aan de orde gestelde repercussies van de eurocrisis op de Europese politiek centraal stellen. In tegenstelling tot Tsoukalis ben ik er echter niet van overtuigd dat de gevolgen van de crisis volledig te begrijpen zijn als een fundamenteel belangenconflict tussen de lidstaten. Zo'n constellatie is in de EU helemaal geen nieuw fenomeen en zou daarom op zichzelf geen reden tot grote bezorgdheid zijn. De veranderingen overstijgen zo'n belangenconflict echter behoorlijk. Mijn hypothese is dat het centrale gevolg van de eurocrisis, en vooral de *crisisbeheersing*, is dat voor het eerst in de geschiedenis van de Europese integratie de verschillende staten verdeeld zijn in schuldeisers en schuldenaren. Deze ongelijkheid wordt weerspiegeld in het journalistiek wijdverbreide idee van het 'centrum' en de 'periferie' in de eurozone. Het gaat daarbij niet alleen om twee ongelijke kampen, maar ook om een *machtsverschil*. George Soros, die sinds zijn speculatie tegen het Britse Pond aan het begin van de

jaren 90 geldt als een expert in Europese valuta, definieert de nieuwe positie van de EU scherp: “[The Eurocrisis is turning the European Union from] a voluntary association of equal states that surrendered part of their sovereignty for the common good [into] something fundamentally different. [...] The member countries are divided into two classes – creditors and debtors – with the creditors in charge, Germany foremost among them. [Current policies have] pushed debtor countries into depression and put them at a substantial competitive disadvantage that threatens to become permanent” (2012). Volgens Soros zal het onderscheid tussen schuldeisers en schuldenaren, en daarmee dat tussen centrum en periferie, permanent worden. In de huidige situatie is het meest waarschijnlijke scenario niet het instorten van de eurozone, maar een voortdurende depressie van de periferie. Dat komt doordat het grootste donorland, Duitsland, wel belang heeft bij het voortbestaan van de eurozone, maar de situatie niet kan verbeteren zonder voor uitgebreide steunpakketten te betalen. Soros wijst er expliciet op dat deze tweedeling in schuldeisers en schuldenaren een volledig nieuwe werking van de EU impliceert, één die nauwelijks te legitimeren is: “The permanent division of the European Union into creditor and debtor countries with the creditors dictating terms is politically unacceptable for many Europeans. If and when the euro eventually breaks up it will destroy the common market and the European Union. Europe will be worse off than it was when the effort to unite it began, because the breakup will leave a legacy of mutual mistrust and hostility” (2012).

Maar hoe valt de werking, of de zogenaamde *Herrschaftslogik*, van zo’n “fundamenteel veranderd” Europa te begrijpen? Als we de diagnose van Soros in een politicologisch concept vertalen, dan zou de EU zich hebben getransformeerd van een intergouvernementele organisatie tot een *imperium*. Historisch gezien waren imperia losjes geïntegreerde staten die als een centrum over hun periferie heersten en die vervolgens uitbuiten maar ook op een minmale wijze integreerden. Ik zou hier graag onderzoeken in hoeverre het ontstaan van schuldeiser- en schuldenaar-staten een machtsconcentratie binnen de EU heeft aangemoedigd die in ‘imperium’-termen te vangen is. Als de EU teruggrijpt op vormen van imperialistisch regeren, dan stelt dat niet alleen de logica achter het functioneren van de EU in vraag, maar ook de rechtvaardiging van het hele Europese project.

## 1. Imperium

Hier zal ik ingaan op de vraag of de eurocrisis daadwerkelijk geleid heeft tot een asymmetrische verhouding tussen een rijk noorden en een arm zuiden. Om zo’n machtsverhouding op het spoor te komen, moet de EU geanalyseerd worden als ware ze een imperium. In de context van de mogelijke alternatieven, specifiek gezien een analyse van machtsverhoudingen binnen internationale organisaties, is het duidelijk dat deze benadering toelichting behoeft. De vergelijking met een imperium heeft als voordeel, dat de term duidt op een model van politiek bestuur dat analytisch helder te onderscheiden is

van een intergouvernementele organisatie. Ze biedt daardoor de mogelijkheid om discontinue veranderingen onder de loep te nemen. Aangezien het om een radicale hypothese gaat, is het een benadering die, zelfs mocht ze onsuccesvol blijken, interessant zal zijn. Om de plausibiliteit van de hypothese te testen, zal in dit gedeelte eerst 'imperium' worden gedefinieerd en afgegrensd van andere concepten. Daarna wordt de toepassing op Europa bediscussieerd en tot slot worden enkele hypothesen gepresenteerd rond het mogelijke functioneren van een Europees imperium.

### 1.1 *Definitie en begrenzing*

Een imperium is te begrijpen als een politieke bestuursvorm die bestaat uit een aantal politieke eenheden die niet alleen materieel maar ook formeel ongelijk zijn. In zo'n bestuursvorm staat het totaal voor een groter aantal hiërarchisch ondergeschikte eenheden. Zo ontstaat een verhouding die onderverdeeld is in centrum en periferie. Deze relatie betekent dat het centrum zijn invloed veel makkelijker kan doen gelden in de periferie dan omgekeerd. Deze centrum-periferieverhouding lijkt sterk op twee structurele kenmerken van imperia. In tegenstelling tot nationale grenzen zijn imperiale grenzen allereerst niet eenduidig; ze staan voor machtsgradaties. Daarnaast zijn deze grenzen makkelijker van binnen naar buiten over te steken dan omgekeerd. Dit is duidelijk als we kijken naar bevolkingsintegratie. In natiestaten hebben alle burgers gelijke rechten; in imperia zijn er gradaties van lidmaatschapsrechten, met meer rechten

in het centrum dan in de periferie (Beck & Grande, 2004; Münkler, 2005).

Als je het imperium zo ziet, dan gaat het om een politieke bestuursvorm die zich helder onderscheidt van die van een internationale gemeenschap. Het Westfaalse staatsstelsel kent al minstens sinds de negentiende eeuw politieke bestuursvormen die bestaan uit een aantal autonome eenheden, een soort internationale organisaties dus. Maar deze bestonden uit staten die in huidige termen soeverein waren en daarmee ten minste formeel gelijkgesteld waren (Krasner, 1999). Ideaal gezien besluiten staten in internationale organisaties zelf om in dezelfde mate als de andere lidstaten een zekere beslissingsautonomie op te geven. Dit betekent echter geen formele ongelijkheid. In het beste geval nemen machtsasymmetrieën de vorm van hegemonieën aan. Hegemonische bestuursvormen ontstaan wanneer grootmachten aantreden. "Das Herrschaftsgebiet, auf das sich deren Macht erstreckt, ist weder rechtlich noch administrativ integriert; Macht wird in erster Linie indirekt, durch militärische und ökonomische Überlegenheit, ausgeübt, und sie erstreckt sich primär auf die äußeren Aktivitäten von Staaten" (Beck & Grande, 2004, pp. 96-97). In vergelijking met een imperialistische bestuursvorm ontbreekt echter een formele integratie van de overheerste eenheden. Imperia zijn echter niet principieel onverenigbaar met de bestuursvorm 'natiestaat'. Sinds de wereld georganiseerd is als een verzameling van natiestaten is een imperiaal systeem geen alternatief meer maar een bestuursvorm die de natiestaat aan het omvormen is: "Imperiale Strukturen überlagern die Ordnung der Staaten,

aber sie stehen nicht mehr an deren Stelle. Das macht es mitunter so schwer, Imperien zu identifizieren. Wer Imperialität lediglich als Alternative zu Staatlichkeit denkt, wird zu dem Ergebnis kommen, dass es heute keine Imperien mehr gibt” (Münkler, 2005, p. 18).

Ook internationale organisaties kunnen in een imperialistische vorm van heerschappij geïntegreerd worden. Een voorbeeld daarvan is volgens Münkler de wijze waarop de NAVO sinds de jaren 90 van een consultatieforum in een “Amerikaans instrument ter controle van Europa” veranderd is (Münkler, 2005, p. 12).

## 1.2 *De Europese Unie als imperium*

Het voorstel om de EU te analyseren als een imperialistische bestuursvorm is niet nieuw. Een blik op de bestaande literatuur over dit onderwerp leidt echter tot de irritante ontdekking dat de analogie gebruikt wordt om een politieke bestuursvorm te analyseren waarin machtsverhoudingen een ondergeschikte rol spelen. Volgens Ulrich Beck en Edgar Grande gaat het er met betrekking tot Europa om “Empire als eine nicht-hegemoniale Form der politischen Herrschaftsausübung zu konzipieren, die sich nicht, zumindest nicht in erster Linie, auf hierarchische ‘Befehlsgewalt’ stützt, sondern auf den politischen Mehrwert, den die konsensgestützte Kooperation für alle Beteiligten erbringt” (Beck & Grande, 2004, p. 90).

Deze benadering leidt er echter toe dat de auteurs het begrip ‘empire’ of ‘imperium’ reduceren tot één differentiatielement (Beck & Grande, 2004, pp. 81-146).

De EU onderscheidt zich door hiërarchisch verschillende lidmaatschappen. Deze gedifferentieerde integratie betekent voor de minder geprivilegieerde leden echter alleen een uitsluiting van bepaalde beslissingen. Niet-leden van de EMU (economische en monetaire unie) hebben bijvoorbeeld geen recht om mee te beslissen. De enige machtsuitoefening bevindt zich in het stellen van de voorwaarden van het lidmaatschap. Afgezien daarvan is er geen sprake van een machtsverhouding tussen de geprivilegieerde en minder geprivilegieerde leden. Zo heeft deze theorie van het imperium nog weinig te maken met imperia; alleen door een machtsverschil komt immers een centrum-periferiestructuur tot stand, en dat vormt de kern van de imperialismedefinitie. Dit brengt ons op de vraag of een imperiumtheorie nodig is om de *Herrschaftslogik* van de EU concreet te maken. Veel eerder beschrijft deze versie van de theorie slechts een proces van ‘gedifferentieerde integratie’ (zie bijvoorbeeld Holzinger & Schimmelpfennig, 2012). Zo’n theorie lijkt eerder ongeschikt om hiërarchische heerschappij te definiëren.

Ook Jan Zielonka (2006) stelt het begrip ‘imperium’ voor om de politieke bestuursvorm van de EU te analyseren. Na het falen van het Europese grondwetsvoorstel en na de oostelijke uitbreiding zou het voor de EU karakteristiek zijn om haar grenzen te trekken zoals een imperium dat zou doen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de EU geen superstaat wordt: “projecting its ever greater power all over Europe and beyond. It is becoming a polycentric polity penetrating, rather than controlling its environment. [It consists of

a] multilevel governance system of concentric circles, fuzzy borders, and soft forms of external power projections [resembling the Middle Ages.]” (Zielonka, 2006, p. 1). De verspreiding van de macht wordt benadrukt, niet de geconcentreerde uitoefening van die macht.

Een recenter voorbeeld biedt Gary Marks, die de EU in een traditie plaatst van een serie andere Europese imperia: “The five polities are those of Rome, the Franks, Napoleonic France, Nazi Germany and the European Union (EU). These may be conceived as empires in the Roman sense of exerting *imperium* (power, authority) over a great territory containing diverse communities. Each of them subordinates formerly independent units in a composite polity. Each combines direct and indirect rule. And each uses pre-existing structures and local elites to do so. Empires have a flexible, mosaic quality. They encompass, but do not homogenize, populations with diverse histories, languages and religions, and they adopt a mix of strategies to impose their rule” (Marks, 2012, p. 1).

Hij benadrukt dat het Europese imperium geen gebruik maakt van directe machtsuitoefening of heerschappij: “Here I wish to examine large composite polities – or empires, if you will – without requiring that they have a redistributive, exploitative and coercive centre” (Marks, 2012, p. 2).

We kunnen vaststellen dat de bestaande analyses van de EU als een imperium geen aanwijzingen hebben geboden over hoe een imperiumtheorie kan helpen bij het analyseren van de verschuiving in het collectief nemen van bindende beslis-

singen binnen de EU. Bij het toepassen van de imperiumtheorie op de EU hebben de auteurs deze zo sterk aangepast dat centrale aspecten van het imperium, de machtsasymmetrie in het bijzonder, vervagen. Na de eurocrisis rijst de vraag of dat nog te rechtvaardigen is.

### 1.3 *Elementen van een imperialistische heerschappij*

De gangbare definities van imperium suggereren dat men zeker in de onderzoeksliteratuur rond imperia een algemene definitie zou moeten kunnen vinden die geschikt is voor de analyse van de machtsconcentratieprocessen in de EU. Een blik op de gangbare theorieën toont echter aan dat dit slechts beperkt het geval is. In de moderne tijd zijn imperia vooral door de lens van imperialismetheorieën onderzocht. Deze concentreerden zich op het verklaren van de imperialistische uitbreidingen, zoals die vooral in de tweede helft van de negentiende eeuw plaatsvonden (Münkler, 2005, pp. 36-41). Economische theorieën over imperialisme gaan er daarbij vanuit dat dit toe te schrijven was aan de expansieve dynamiek van het kapitalisme: het doel was nieuwe afzetmarkten te ontsluiten of nieuwe investeringen voor financieel kapitaal mogelijk te maken.

Politieke theorieën over imperialisme bieden een alternatief: het verklaren van de imperialistische dynamiek door de prestigedrang van politieke elites. Het eerste voorbeeld is Louis Napoleon en zijn bonapartisme, die sterk geworteld waren in populisme en een voorbeeld vormden voor het Engelse imperialisme. Deze pres-

## OP WEG NAAR EEN IMPERIUM?

tigstrijd werd gestimuleerd door concurrentie tussen verschillende staten en kon internationale hiërarchieën doen ontstaan zonder terug te moeten vallen op oorlogen. Volgens Münkler bieden deze theorieën echter geen beter begrip van hoe imperia overheersen. Het interesseert hen niet hoe zo'n bestuursvorm gestabiliseerd kan worden en welke rol de periferie in dit proces speelt.

Om imperia te analyseren als een specifieke vorm van heerschappij is het nuttig terug te grijpen naar Herfried Münklers theorie over imperialistische heerschappij. Zijn overwegingen zijn erop gericht om 'imperium' te begrijpen als een vorm van heerschappij; hoe onderscheiden imperia zich als een bestuursvorm, en hoe onderscheiden ze zich van bestuursvormen die in Europa op de 'territoriumstaat' gebaseerd zijn (Münkler, 2005, p. 15)? Tot nog toe gingen imperiumtheorieën ervan uit dat het imperium een achterhaalde bestuursvorm is die opgevolgd is door de natiestaat: imperia zijn functioneel noch legitiem en daarom niet van lange duur. Voor Münkler is dit nog maar de vraag. Hij vermoedt dat imperia zich zowel historisch als ook nu nog onderscheiden door een zeer aanzienlijk probleemoplossend vermogen en zelfs door een daadwerkelijke legitimiteit. Het gaat hier om vormen met een relatieve stabiliteit, wat blijkt als men relatief duurzame imperia onderzoekt. Dit perspectief verschuift de behoefte aan empirische kennis vooral in termen van tijd.

– Traditionele imperiumanalyses maken een onderscheid tussen een vaak korte opkomstperiode en een lange ondergangperiode. Daarmee schijnt in de

fundamenten van het concept besloten te liggen dat imperia op hun best precare bestuursvormen zijn. Münkler stelt voor om dit perspectief te vervangen door een cyclisch model, waarbij het er in de consolideringsfase om gaat de imperialistische orde zo lang mogelijk staande te houden. Deze consolideringsfase wordt het centrum van de analyse (Münkler, 2005, pp. 115-116).

- Een verdere revisie betreft de ruimtelijke dimensie: terwijl traditionele theorieën zich sterk richten op het centrum, dat verantwoordelijk is voor de expansie van een imperium, stelt Münkler voor om de periferie sterker in de analyse te betrekken. Imperia zijn niet alleen een doel op zich; ze kunnen ook als *onbedoeld* gevolg ontstaan. De imperialistische dynamiek kan daarbij zowel van de periferie uitgaan als van het centrum, ze wordt niet alleen verklaard door *push*-factoren vanuit het centrum, maar ook door *pull*-factoren uit de periferie (Münkler, 2005, p. 21).
- Deze revisie dwingt ons ertoe om vooral de machtsverhouding tussen centrum en periferie te onderzoeken. Die kan niet meer gezien worden als een verhouding die enkel uit uitbuiting bestaat, aangezien ze ook een investering in de periferie en een legitimatie van de imperialistische overheersing vereist, bijvoorbeeld door het formuleren van een imperialistische missie (Münkler, 2005, p. 157).
- Tot slot benadrukt Münkler dat er aan het handelen van imperia een andere logica ter grondslag ligt dan bij klassieke natiestaten. Zij moeten immers wel reageren op de aanvechting van hun

heerschappij, aangezien hun macht anders dreigt uitgehold te worden. In tegenstelling tot natiestaten moeten imperia kampen met de “dwang van de eerste plaats”, omdat ze constant geobserveerd worden en de kleinste zwakte als imperialistisch machtsverlies kan worden geduid (Münkler, 2005, p. 54).

Hoe een uitgewerkte theorie van imperialistische heerschappij er uiteindelijk dan ook uit mag zien, in haar kern draait het om de machtsverhouding tussen een centrum en autonome eenheden in de periferie. Juist daarom lijkt zo’n theorie voor het analyseren van de EU na de eurocrisis bijzonder interessant.

## 2. Institutionele verandering na de crisis

De eurocrisis was en is een echte uitdaging voor de EU, omdat de institutionele architectuur, de zogenoemde economische en monetaire unie (EMU), nauwelijks speelruimte toelaat voor effectief crisismanagement. De acute bedreiging van de muntunie kwam voort uit de dreigende insolventie van een reeks eurolanden. De EU kan in zulke gevallen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het IMF, niet teruggrijpen op ingestudeerde procedures. Integendeel, de leden van de muntunie stemden in het Verdrag van Maastricht expliciet in met een *verbod* op financiële steun tussen staten. Daarmee wilde men verhinderen dat enkele landen na hun toetreding tot de EMU grotere schulden zouden ophopen en de gevolgen zouden

doen rusten op de andere lidstaten. Hoe was de EU dan überhaupt in staat om op de financiële crisis te reageren?

De Europese Centrale Bank was de afgelopen jaren van een moeilijk te onderschatten belang voor het crisismanagement (Braun & Kerwer, 2011). Tijdens de eurocrisis sprong de bank in als *lender of last resort*. Toen als gevolg van de wereldwijde financiële crisis de interbancaire markt opdroogde, sprong de ECB in de eurozone bij met extra liquide middelen. En wanneer door de Griekse betalingsmoeilijkheden een staatsschuldencrisis uitbrak, kocht de ECB extra staatsleningen van eurolanden met een hoge schuldenlast, zoals Griekenland en Spanje, om de verhoogde rente op de internationale obligatiemarkten te doen dalen en daarmee hun herfinanciering veilig te stellen. De in september 2012 genomen beslissing om deze aankopen wanneer nodig onbeperkt voort te zetten, geldt als een effectieve maatregel om de rente te stabiliseren (Jones & Steen, 2012).

De ECB is echter niet enkel een essentiële *lender of last resort*; de bank treedt ook op als crisismanager. Samen met de Europese Commissie geeft ze advies aan lidstaten over hoe ze deze gezamenlijke principes om banken te redden kunnen implementeren, bijvoorbeeld door het instellen van een depositogarantie, of hoe ze een bankenreddingsfonds kunnen inzetten. Samen met de Commissie en het IMF onderhandelt de ECB met de lidstaten over de voorwaarden van hulpkredieten en neemt ze deel aan het toezicht op deze voorwaarden (Salines *et al.*, 2012, p. 670).

Geen van deze beide rollen was oorspronkelijk voorzien voor de ECB. Hoewel



de rol als crisismanager als onprobleematisch gezien wordt, is de rol van *lender of last resort*, en specifiek de aankoop van staatsleningen, niet in de statuten van de ECB terug te vinden. Toch werden de regels niet formeel aangepast; de ECB argumenteert namelijk dat haar maatregelen een reparatie zijn van cruciale monetaire instrumenten, en die valt onder haar mandaat.

Een verdere maatregel om de eurocrisis onder controle te krijgen kwam in de vorm van *financiële overheidssteun* (Salines *et al.*, 2012, pp. 675-677). Tot de uitbraak van de wereldwijde financiële crisis beperkte financiële overheidssteun zich tot niet-eurolanden; voor eurolanden was geen financiële hulp voorzien. Dit was expliciet zo gepland voor de EMU. De *no-bailout clause* van het Verdrag van Maastricht was er om de fiscale politiek van de lidstaten te tuchtigen. Toen in Griekenland betalingsmoeilijkheden dreigden, moest men improviseren, en in 2012 verleende de Eurogroep Griekenland een *ad hoc*-krediet. Enige tijd later, wanneer de staatsschuldencrisis dreigde over te slaan naar andere lidstaten, stichtte de Eurogroep zijn eerste reddingsfonds, de *European Financial Stability Facility* (EFSF), later het *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) genoemd.

Vanaf 2012 zou het *European Stability Mechanism* (ESM) als permanent fonds voor de in betalingsproblemen gekomen eurolanden optreden. De opzet van dit fonds onderscheidt zich in de manier waarop leningen gefinancierd worden (bijvoorbeeld alleen met staatsleningen en garanties of ook via de kapitaalmarkt) en aan wie de leningen kunnen verleend worden. Op de lidstatentop in juli 2011

werd het bereik uitgebreid: het ESM kan nu staten steunen door leningen aan de staten zelf, door directe herkapitalisatieleningen aan banken, of, na afspraken met de ECB, door interventies in de financiële markten. Overeenkomstig dit uitgebreide bereik van het fonds veranderen ook de aansprakelijkheidsrisico's van de schuldeiserstaten. De verschillende organisaties verschillen echter nauwelijks in de praktische procedures rond het verlenen van leningen. Het begint met een land dat financiële steun aanvraagt. Deze aanvraag wordt getoetst door de Commissie en dan volgen de onderhandelingen over de voorwaarden voor het krediet. De naleving van de kredietvoorwaarden wordt bewaakt door de 'Trojka' van de Europese Commissie, de ECB en het IMF (Salines *et al.*, 2012, p. 676).

Fundamentele beslissingen over de aard en de omvang van financiële steun en over het ontwerp van de hulpprogramma's worden gemaakt door de lidstaten van de Eurogroep (Salines *et al.*, 2012, p. 676). Het ESM is een zijtak van de Eurogroep. Het opperste besluitvormende orgaan, de raad van bestuur, bestaat uit de ministers van financiën van de Eurogroep. De raad van toezicht bestaat uit de leden van de *Eurogroup Working Group* (EWG) en wordt dus ook samengesteld vanuit de Eurogroep. De Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken en de President van de ECB komen daar bij als waarnemers. Het ESM staat niet onder controle van het Europees Parlement en zo worden centrale beslissingen rond financiële steun *de facto* genomen door de Eurogroep. Het administratief apparaat dat de beslissingen rond financiële steun

voorbereidt en de implementatie ervan overziet, bestaat uit de Commissie, de ECB en het IMF. Eerst wordt vastgesteld of er een risico is voor de financiële stabiliteit van de hele eurozone. Daarna worden de financieringsbehoeften bemiddeld, wordt er onderhandeld over het aanpassingsprogramma tot herstel van de internationale handelsbalans en ten slotte wordt dit programma aan het ESM voorgelegd, dat hierover beslist. Uiteindelijk overziet de Trojka de naleving van deze regels.

Om toekomstige staatsschuldencrisis in de eurozone uit te sluiten, werd in de herfst van 2011 een hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact doorgevoerd (Salines *et al.*, 2012, pp. 671-674). Dit pact was er eerder vooral op gericht om de groei van de staatsschuld te beperken tot maximaal 3%, maar verbreedde zich nu om ook toezicht te houden op de internationale handelsbalans en de staatsschuld (niet meer dan 60% van het jaarlijkse bruto nationaal product). Aan de sanctieprocedure, de zogenoemde “Excessive Deficit Procedure” die tot nog toe alleen financiële sancties kon opleggen, werden enige zachte instrumenten toegevoegd, zoals versterkte rapportagevoorschriften, externe controles en een sommatie voor het Europees Parlement. Deze nieuwe procedure werd vooral in verband met de “Excessive Imbalance Procedure” aangenomen. Het probleem is dat hierin alleen zwaardere drempels vastgelegd kunnen worden; hiervoor wordt een scorebord ingezet. Tot nog toe is echter niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn van de toepassing van het hervormde Stabiliteits- en Groeipact.

Als men de crisispreventie- en managementmaatregelen de revue laat passeren,

ontstaat de indruk dat de EU niet alleen behoorlijk geslaagd is in haar reactie op de crisis, maar ook dat dit mogelijk was zonder de spelregels verstrekkend te veranderen. De diagnose van Salines en collega's is duidelijk: “only gradual change” (Salines *et al.*, 2012, p. 671). Als dat correct is, dan is het onwaarschijnlijk dat de eurocrisis het karakter van de EU duurzaam zal veranderen. Dit valt echter te betwijfelen, aangezien deze diagnose zich in wezen beroept op een reconstructie van de formele institutionele veranderingen uit de officiële voorstelling van zaken. Zo is de ECB om juridische redenen verplicht om elk van haar activiteiten te rechtvaardigen binnen haar beperkte mandaat. In tegenstelling tot wat deze eerste indruk schijnt aan te tonen, loont het toch de ontwikkelingen in de richting van een EU-imperium te onderzoeken.

### 3. De samenstelling van het centrum

Een belangrijke aanwijzing voor de vorming van een imperialistisch regime is de vestiging van een machtig centrum. De beginselen van zo'n centrum zijn al te vinden vóór de uitbraak van de eurocrisis. De muntunie moest het vanaf het begin zonder een echte ‘Europese economische regering’ doen, maar ze had tegelijkertijd een centraal forum, de zogenaamde Eurogroep (Puetter, 2006). Deze groep bestaat uit de verzamelde eurozoneministers van financiën die elkaar regelmatig ontmoeten voor de respectieve vergaderingen van de ministerraad om informeel meningen

## OP WEG NAAR EEN IMPERIUM?

uit te wisselen en om hun beslissingen op elkaar af te stemmen. Voor het uitbreken van de eurocrisis was dit forum geen machtig beslissingscentrum. Integendeel: beslissingen werden genomen vanuit het principe van eenstemmigheid; de dominante vorm van interactie was overleg. In deze omstandigheden was er geen formeel machtsverschil tussen de leden (Puetter, 2006, pp. 63-85).

Het idee dat het hier gaat om een machtscentrum van imperialistisch regeren zou dus weinig overtuigend geweest zijn in de tijd vóór de crisis. Sinds de uitbraak van de crisis is dit idee plausibeler geworden. Allereerst is de Eurogroep belangrijker geworden: de vergaderingen vinden regelmatig plaats, zijn transparanter en ze zijn door vergaderingen van staatshoofden en regeringsleiders opgewaardeerd tot de status van 'Eurotop'. Daarnaast heeft de Eurogroep zich ontwikkeld van een belangrijk forum ter voorbereiding van beslissingen van de ministerraad tot een zelfstandig beslissingscentrum: de beslissingen om de eurocrisis te bedwingen worden genomen binnen de Eurogroep. Hier worden *ad hoc*-leningen toegestaan en wordt beslist over de procedures voor verdere financiële steun (Salines *et al.*, 2012, p. 676). De vorm van besluitvorming is daarmee radicaal veranderd. Aangezien de EU niet over voldoende financiële middelen beschikt om de in betalingsproblemen geraakte crisisl landen te helpen, is ze afhankelijk van de individuele bereidheid van een aantal landen om financieel bij te springen. Hiermee groeit de machtspositie van de (potentiële) schuldeiserstaten binnen de Eurogroep. Deze landen kunnen de voorwaarden voor de financiële steun

grotendeels dicteren. De dominantie van Duitsland leidt zo tot de vorming van een machtig beslissingscentrum.

De macht van het centrum is waarschijnlijk nergens zo ingrijpend als bij het *framen* van de crisis. Kenneth Dyson en Kevin Featherstone (1999) lieten in een breed opgezette historische studie zien dat Duitsland een centrale rol speelde bij de opbouw van de EMU. Het cruciale EMU-principe dat de landen individueel verantwoordelijk houdt voor hun eigen nationale begrotingsbeleid werd vooral aan Duitsland toegeschreven. Duitsland had tevens een aanzienlijke rol in het definiëren van de eurocrisis als een staatsschuldencrisis (Zimmermann, 2012). Hierbij is zeker belangrijk dat Griekenland het eerste land was dat met faillissement bedreigd werd.

Er zijn alternatieven voor deze constructie: in plaats van Europese bankleningen toe te staan, had men de excessieve kredietverlening door de Europese banken kunnen benadrukken (Eichengreen, 2012). Dyson en Featherstone zien geen veelbelovende oplossing voor het probleem. Sell en Sinn stellen dat de crisispakketten voor de eurolanden met betalingsproblemen tot nog toe op zichzelf niet geschikt bleken om de crisis daadwerkelijk te bedwingen. Ze zijn in het belang van de schuldeiser- noch van de schuldenaarstaten, maar in het belang van de financiële economie, de banken en andere beleggers: "Es gibt nur eine Gruppe, der das Ganze wirklich hilft: Das sind die internationalen Finanzinvestoren, darunter natürlich auch viele deutsche, die ihr Geld in Südeuropa angelegt haben und nun nach einem Dummen suchen, der ihnen die toxischen Papiere abkauft,

die von den Krisenländern emittiert wurden. Je länger sie es schaffen, die Rettung in die Länge zu ziehen, und Europa daran hindern, sich schmerzlichen Wahrheiten zu stellen und die Euro-Zone neu zu adjustieren, desto größer ist der Anteil ihres Anlageschrotts, den sie den Steuerzahlern der im Moment noch soliden Länder aufbürden können“ (Sell & Sinn, 2012, p. 20). Niettemin kan de effectiviteit van de crisisdefinitie bijna niet bestreden worden. Polemische discussies stellen geen vragen bij de definitie maar bij de *basis* van deze definitie. Zo stelt de openbare discussie in Italië niet in vraag of er een staatsschuldencrisis is, maar beantwoordt men de vraag naar de oorzaken van de crisis anders (Piller, 2012): Duitsland is medeschuldig aan de eurocrisis omdat het elke keer weer te aarzelend reageerde. Alleen zo was het mogelijk dat speculatie de overhand kon krijgen. Studies over de Italiaanse Centrale Bank argumenteren dat slechts ongeveer de helft van de tegenover Duitse obligaties door Italië te betalen *credit spreads* door economische data te rechtvaardigen valt; de rest is speculatie. Volgens deze argumentatie kan men de Italiaanse schuldencrisis inderdaad niet alleen aan Italië toeschrijven.

Naast de constructie van het probleem uit zich het imperialistische regeren in het crisismanagement. Als de met afstand grootste schuldeiserstaat heeft Duitsland zowel de beslissingen over financiële steun als hun organisatorische uitvoering wezenlijk gevormd. Het land heeft hierin zijn rol als ‘rem’ gedefinieerd en zo het proces beïnvloed. Hans-Werner Sinn vermoedt dat Duitsland door de schuldenaarsstaten gehanteerd werd, aangezien de

hulpmaatregelen van de ECB een groot verantwoordelijkheidsrisico voor Duitsland betekenen: een instorting van de muntunie zou een enorm gat slaan in de balans van de Bundesbank; een gat dat uiteindelijk door de belastingbetalers gevuld zou moeten worden (Sinn, 2012).

Tijdens de eurocrisis ontstond telkens weer de indruk dat de invloed van Duitsland op het crisismanagement zwak uitviel. Tot nog toe was dit echter niet het geval. Zo verkondigden de krantenkoppen rond de Eurotop in juli 2012 dat Frankrijk en Italië grote concessies hadden ontworsteld van Duitsland. De middelen van het reddingsfonds zouden direct in het Spaanse banksysteem gepompt moeten worden, niet eerst via de staat, aangezien het Spaanse tekort zo zou verhoogd worden. Dit werd evenwel aan de aanwezigheid van één banktoezicht gekoppeld. Latere interpretaties laten zien dat Duitsland het heft wel in de hand gehouden heeft; de bankenunie wordt vertraagd (Spiegel & Chaffin, 2012).

Ook in de beslissing van de ECB om bij een crisis onbeperkt staatsleningen op te kopen, leek Duitsland eerst een verliezer. De architect van deze maatregel is de Italiaan Mario Draghi. De vertegenwoordiger van de Duitse Bundesbank in de ECB-raad, Jens Weidmann, was als enige tegen het plan. De chefs van de centrale banken uit de andere donorlanden, zoals Nederland of Finland, wilden toestemmen (Ruhkamp, 2012, p. 12). Hoewel dit past in het beeld dat de ECB al eerder vooral voor Duitsland de aansprakelijkheidsrisico's had opgevoerd, is dit helemaal niet zo eenduidig. De Duitse kanselier had voor de beslissing al toegestemd. Daar-

enboven knoopte de ECB het opkoopprogramma van staatsleningen vast aan de voorwaarden van het Europese stabilisatiefonds ESM. Deze positie komt overeen met de rol van Duitsland als ‘rem’; er was geen sprake van controleverlies, omdat Duitsland nog steeds mee beslist over de voorwaarden (Rachman, 2012).

Er zijn aanwijzingen dat er binnen de eurozone een beslissingscentrum ontstaan is. De coalitie van schuldeisers wordt duidelijk door Duitsland aangevoerd. Deze indruk wordt niet verzwakt door het feit dat Duitsland bij belangrijke beslissingen toegegeven heeft, zoals hierboven beschreven. Dit gedrag komt precies overeen met de verwachtingen die je hebt van een rem. Het succes van het Duitse remmanoeuvre wordt trouwens ook duidelijk in de kritiek dat Duitsland weliswaar zijn invloed doet gelden, maar daarbij geen verantwoordelijkheid neemt.

#### 4. De gevolgen voor de periferie

Na drie jaar eurocrisis stapelen de bewijzen zich op dat zich naast het centrum een periferie heeft ontwikkeld. Deze periferie wordt grotendeels gevormd door de in het middelpunt van de belangstelling staande lidstaten van de eurozone die tot nog toe in betalingsproblemen geraakt zijn: Portugal, Italië, Ierland, Griekenland en Spanje. Deze periferie werd eerst vaak benoemd met de afkorting PIGS, maar nu de eurocrisis zich verder heeft uitgebreid, blijkt deze humor minder te verdragen te zijn en wordt vaker GIPS of GIIPS gebruikt. Al deze staten

hebben financiële steun gekregen van de EU. Tot nog toe ontbreekt echter een totaaloverzicht van de verschillende hulpprogramma's. Deze kunnen hier dan ook slechts zeer selectief belicht worden.

Financiële steun wordt verdeeld door twee ondersteuningsprogramma's: door interventies in de obligatiemarkt en/of door directe leningen door het Europese noodfonds. Voor beide programma's worden de kredietvoorwaarden na een relatief gelijkaardig proces vastgelegd. Ze vereisen begrotingsbezuinigingen volgens het welbekende neoliberale model: een combinatie van bezuinigingen op sociale uitgaven en deregulering, zodat de markt weer op gang komt.

In principe zijn alle pogingen om het fiscale beleid van buitenaf te beïnvloeden interventies in de budgettaire soevereiniteit en daarmee problematisch voor democratieën (Krasner, 1999). De autonomie is nog steeds relatief groot als het parlement kan besluiten waar en hoe het besparingen wil realiseren. De vraag is dan hoe sterk de EU-steun die nationale autonomie inperkt. Financiële steun is aan voorwaarden gebonden. Hoe gedetailleerder deze aanpassingsmaatregelen een bepaald gedrag voorschrijven, des te meer de autonomie van de schuldenaarstaten beperkt wordt. Bij het bedwingen van de eurocrisis speelt dit een rol bij alle soorten van financiële ondersteuning. De kredietvoorwaarden zijn open voor onderhandelingen tussen schuldeisers en schuldenaren en nadat er onderhandeld is, moeten de voorwaarden nog doorgevoerd worden. In de definitie en in de implementatie wordt duidelijk in welke mate de nationale autonomie ingeperkt wordt.

#### 4.1 *Kredietvoorwaarden – Onderhandelingen*

Er zijn aanwijzingen dat het centrum van de eurozone in verregaande mate de voorwaarden voor het uitgeven van de leningen bepaalt. In het geval van Griekenland wordt dit duidelijk:

- Na de uitbraak van de crisis en de eerste hulptoezeggingen verminderde de socialistische PASOK onder Papandreou het aantal ambtenaren substantieel. Deze bezuiniging was in tegenpraak met de traditionele ideologie van de partij en met de verkiezingsbeloftes van slechts enkele maanden eerder (Tsoulakis, 2012, p. 29).
- In juli en oktober 2011 namen de lidstaten van de eurozone het besluit de privésector te laten deelnemen aan het bestrijden van de Griekse schulden crisis. Uiteindelijk zouden privé-investeerdere moeten afzien van 50% van hun vorderingen op de Griekse staat (de zogenaamde ‘*haircut*’). Voor Griekenland leidden deze beslissingen op korte termijn tot een reductie van zijn schuldenlast, maar op lange termijn tot een enorme hypotheek, aangezien zo officieel werd toegegeven dat het daadwerkelijk mogelijk was dat Griekenland zijn schulden niet meer zou kunnen betalen. De ratingbureaus lieten hun kredietrating zakken tot het op-twee-na-laagste niveau, een ‘*selective default*’. De beslissing werd vooral gepusht door Duitsland, dat vond dat de belastingbetalers duidelijk gemaakt moest worden dat niet alleen belastinggeld maar ook de banken zouden deelnemen aan de euroreddingsactie. Ondanks zijn grote

betekenis werd Griekenland in deze beslissing grotendeels gemarginaliseerd. De regering hield vast aan haar oude standpunt dat de schulden in ieder geval betaald zouden moeten worden en accepteerde de beslissing (Tsoulakis, 2012, p. 31).

- In 2011 wilde de regering-Papandreou een referendum houden over het tweede reddingspakket. Dit zou *de facto* een referendum zijn over het eurolidmaatschap van Griekenland. De achtergrond van deze maatregel was dat de regering na een serie uiterst onpopulaire hervormingen haar eigen legitimiteit wilde versterken. De financiële markten reageerden met veel wantrouwen. De leden van de eurozone spraken zich meer of minder expliciet uit tegen een referendum en Papandreou trok zich terug (Tsoulakis, 2012, p. 32).

Naast Griekenland hadden en hebben andere landen in de periferie vergelijkbare ervaringen. Brian Cowen, de voormalige premier van Ierland, verdedigde zijn eigen crisismanagement en gaf het crisismanagement van de EU deels de schuld van de problemen waarin Ierland verkeerde. De manoeuvreerruimte van de regering was sterk beperkt, aangezien de Europese instanties aandrongen om obligatiehouders noch bankfaillissementen toe te laten. “The euro area policy of ‘No bank failures and no burning of senior bank creditors’ has been a constant during the crisis. And as a member of the euro area, Ireland must play by the rules” (Smyth, 2012). Een hele serie voorbeelden suggereert dat de kredietvoorwaarden van buitenaf gedictieerd werden.

#### 4.2 Kredietvoorwaarden – Toezicht

Om uit te vinden met welke beperking van de nationale autonomie het toezicht op kredietvoorwaarden gepaard gaat, is Griekenland de beste *case study*. Zo gaan de uitbetalingen van krediettranches gepaard met een gedetailleerd toezicht op het hervormingsbeleid. De Trojka stuurde inspectieteams om de schuldenlast van staatsondernemingen, ziekenhuizen, pensioenfondsen, gemeentes en andere overheidsinstanties te bepalen. Al met al gaan deze maatregelen veel verder dan tot nog toe in de EU gangbaar was (Featherstone, 2011, pp. 206-207).

In de herfst van 2012 toetste een delegatie van de Trojka of Griekenland zijn verplichtingen tot dan toe was nagekomen en of de verdere uitbetaling van financiële steun gerechtvaardigd was. Als deel van deze procedure somde de Trojka in een brief aan het Griekse Ministerie van Arbeid een hele serie gedetailleerde politieke eisen op in verband met lonen en met de arbeidsmarkt: een zesdaagse werkweek voor alle arbeidsmarktsegmenten, een verlaging van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, een verscherpte controle op zwart werk door de arbeidsbureaus, een verdere verlaging van de lonen van ambtenaren en een gedwongen accountantscontrole door de belastingdienst van belastingontduikende freelancers (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 september 2012, p. 12).

Deze aanbevelingen grijpen direct in in het nationale beslissingsproces over de aard en de omvang van bezuinigingsmaatregelen. Het gaat hier om een duidelijke beperking van de nationale auto-

nomie, aangezien dit een ingreep in een beleidsgebied vormt dat in de EU normaliter onder de individuele lidstaten valt. Daarnaast kan Griekenland zich slechts moeilijk aan deze interventies onttrekken, omdat het opvolgen van deze aanbevelingen invloed heeft op het toestaan van verdere leningen door de Trojka (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 september 2012).

Ook de interventies van de ECB bepalen gedetailleerde voorwaarden. Zoals eerder vermeld, probeert de ECB door de aankoop van staatsleningen landen met betalingsmoeilijkheden te steunen bij het herfinancieren of sluiten van leningen. Net zoals directe financiële steun zijn zulke aankopen aan voorwaarden verbonden. In augustus 2011 formuleerde de ECB in een brief aan de toenmalige minister-president Berlusconi acht voorwaarden voor de ondersteuning van de centrale bank van Italië:

Bezuinigingsmaatregelen op de begroting:

- Pensioenhervormingen;
- Reductie van de openbare dienstverleningskosten;
- Clausules voor automatische bezuinigingen bij overschrijding van het begrotingstekort;
- Hervorming van de financiën tussen de centrale overheid, regio's en gemeenten.

Maatregelen voor economische groei:

- Liberalisering van het zorgwezen en de vrije beroepen;
- Privatisering;
- Reorganisatie van de collectieve arbeidsonderhandelingen;
- Hervorming van het arbeidsrecht en het invoeren van een werkloosheidsverzekering.

Dit zijn vergaande maatregelen die nogal precies aangeven hoe er bespaard moet worden. De regering-Berlusconi kon niet aan deze voorwaarden voldoen. De regering-Monti heeft tot nog toe echter ook alleen nog aan de voorwaarde van de pensioenhervorming voldaan (Piller, 2012, pp. 1-2).

Het is daarom geen wonder dat de huidige Spaanse regering ondanks haar acute financiële problemen probeert haar steunaanvraag bij de ECB te beperken. Het is duidelijk dat de regering zo het risico op restrictieve kredietvoorwaarden wil vermijden. In de loop van 2012 toonde de Trojka zich bereid om concessies te doen op de kredietvoorwaarden en verlengde ze de termijn waarbinnen Portugal en Spanje hun begrotingstekort zouden moeten reduceren met een jaar. De achtergrond van deze beslissing was niet alleen de voortgang die beide landen hadden geboekt in het consolideren van hun begroting, maar ook het uitbreken van sociale onrust naar aanleiding van de bezuinigingen. In het geval van Griekenland aarzelde de Trojka nog: de vooruitgang in het consolideren van de begroting gold daar als te beperkt.

## 5. Conclusie

De voorafgaande bladzijden toonden aan dat zelfs een voorlopige analyse van de ontwikkelingen sinds het uitbreken van de eurocrisis indicaties geeft voor het ontstaan van een asymmetrische centrum-periferiestructuur. De in verdragen vastgelegde hervormingsmaatregelen en het toezicht op de naleving ervan hebben een

formele ongelijkheid tussen centrum en periferie gevestigd, en voldoen daarmee aan de definitie van een imperium als een politiek verband van ongelijke elementen. Daarnaast is er sprake van een voor imperia typische situatie, waarin het centrum niet eenvoudigweg de periferie uitbuit, maar ter consolidering in de periferie investeert en daarbij buitenproportioneel profiteert: de rijke noordelijke landen betalen lagere rente op hun staatsschulden en verzekeren zich tegelijkertijd van de toegang tot de markten in de periferie.

De hier gepresenteerde analyse is slechts een proefballon. De theorie achter het imperialistisch regeren biedt nog verdere facetten die in het geval van de EU de moeite van het peilen waard zouden zijn. Wat in de empirische analyse tot nog toe niet voldoende aan de orde is gekomen, is het verschijnsel dat het consolideren van een imperium, geheel volgens de theorie van imperialistisch regeren, niet alleen tot stand komt door druk vanuit het centrum maar ook door een onderstroming vanuit de periferie. De behoefte aan een regulerende rol voor de EU bestaat al sinds het begin van de muntunie, toen de economisch zwakkere landen uit de huidige periferie drastische hervormingen doorvoerden om deel te kunnen nemen aan de euro. Deze behoefte bestaat nog steeds; zo was er bij de afgelopen Griekse verkiezingen geen overwinning voor de radicale partijen, maar voor de partijen die principieel pleitten voor de euro. In Spanje kreeg een conservatieve regering het mandaat om besparingen door te voeren.

Een belangrijk element van imperialistisch regeren is verder nog dat het, hoewel gebaseerd op ongelijkheid, *legitiem* kan



zijn. Dit geldt mogelijkwijze ook voor het in opkomst zijnde EU-imperium. Het is onthutsend dat de bevolking in de periferie veelal bereid is beperkingen van haar democratie te accepteren in de naam van hervormingen. Italië wordt zo tegenwoordig door een *governo tecnico* geregeerd, een regering van experts onder leiding van Mario Monti, die een hoog aanzien heeft bij de bevolking, ondanks het feit dat hij niet verkozen is in algemene verkiezingen. In Griekenland zijn velen van mening dat de toestand van de rechtsstaat en de democratie tot de crisis heeft bijgedragen (Featherstone, 2011). In de periferie heersen een fundamentele acceptatie van de EU-politiek en de bereidheid om de democratie te beperken of zelfs grotendeels op te schorten. Dit toont aan hoe ver de erosie van de democratie gevorderd is. Het is onder andere te verklaren door het feit dat het probleemoplossend vermogen van de nationale democratieën ook, maar niet *alleen*, door de EU geërodeerd is.

De voorafgaande analyse is echter ook op een ander punt onderontwikkeld: hoe is het mogelijk dat een internationale organisatie die de gelijkheid van haar leden formeel en op vele andere manieren vastgelegd heeft, in een asymmetrische constellatie verandert? Een eerste antwoord is te vinden in de ongelijkmatige verdeling van de voor het bedwingen van de crisis zo cruciale grondstof geld. Daarnaast kan men echter stellen dat de verhouding tussen schuldeisers en schuldenaren in ieder geval gepaard gaat met een machtsasymmetrie. David Graeber (2011) heeft in zijn historische studie over schulden aangevoerd dat het ontstaan van een geldeconomie schuld objectief berekenbaar maakt

heeft en zo bijdraagt aan een moraal die de schuldenaren dwingt hun schulden terug te betalen – onafhankelijk van de kwestie of ze dat wel of niet kunnen. Dit suggereert dat de invloed van Duitsland in de eurocrisis niet alleen samenhangt met zijn relatieve rijkdom maar ook met zijn wijdverbreide moraal.

Hoe kan deze voor de Europese democratie zo bedenkelijke ontwikkeling in de richting van een imperium voorkomen worden? Zij die de crisis te boven willen komen door verregaande bezuinigingen eisen namelijk ook dat Duitsland de rol speelt van de welwillende hegemoon (Soros, 2012). In deze omstandigheden bestaat het gevaar dat het gevolg geen democratisering maar een verdere formalisering van het Europese imperium zal zijn.

## Noten

1. Alle citaten vertaald door Florian Duijsens, tenzij anders vermeld.
2. Mijn dank gaat uit naar Dirk De Bièvre en Hubert Zimmermann voor hun behulpzame commentaar en naar Florian Duijsens voor de Nederlandse vertaling.

## Bibliografie

- Beck, U. & Grande, E. (2004). *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Beckert, J. & Streeck, W. (2012). Die Fiskalkrise und die Einheit Europas. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (4), 7-17.
- Braun, B. & Kerwer, D. (2011). *How the European Union Deals With Its Banking Crisis*. Ongepubliceerd manuscript.
- Bundesverfassungsgericht, 2012. Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012. Online beschikbaar op [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html), geraadpleegd op 23 september 2012.
- Doyle, M.W. (1986). *Empires*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Dyson, K. & Featherstone, K. (1999). *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, B. (2012). European Monetary Integration with Benefit of Hindsight. *Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 123-136.
- Featherstone, K. (2011). The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49 (2), 193-217.
- Feldstein, M. (1997). EMU and International Conflict. *Foreign Affairs*, 76 (6), 60-73.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 september 2012.
- Graeber, D. (2011). *Debt. The First 5,000 Years*. Brooklyn N.Y.: Melville House.
- Holzinger, K. & Schimmelpfennig, F. (2012). Differentiated Integration in the European Union. Many Concepts, Sparse Theory, Few Data. *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 292-305.
- Jones, C. & Steen, M. (2012). Draghi Outlines Bond Buying Plan. *Financial Times*, 6 september 2012.
- Krasner, S.D. (1999). *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Marks, G. (2012). Europe and Its Empires: From Rome to the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 1-20.
- Münkler, H. (2005). *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Berlin: Rowohlt.
- Piller, T. (2012). Italien hat die EZB-Vorgaben ignoriert. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 september 2012.
- Puetter, U. (2006). *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Rachman, G. (2012). Democracy Loses in Struggle to Save Euro. *Financial Times*, 10 september 2012.
- Ruhkamp, S. (2012). Die Draghisierung des EZB-Rates. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 september 2012.
- Salines, M., Glöckler, G. & Truchlewski, Z. (2012). Existential Crisis, Incremental Response: The Eurozone's Dual Institutional Evolution 2007-2011. *Journal of European Public Policy*, 19 (5), 665-681.
- Sell, F.L. & Sinn, H.-W. (2012). Das Euro-System steckt in einer Sackgasse. Eine Erwiderung auf die Kritiker: Die Hoffnung, die Kapitalmärkte mit immer mehr Geld zu beruhigen, ist ein Trugschluss. *Süddeutsche Zeitung*, 8 augustus 2012.
- Smyth, J. (2012). Cowen Urges EU to Ease Irish Debt Burden. *Financial Times*, 26 maart 2012.
- Soros, G. (2012). The Tragedy of the European Union and How to Resolve It. *The New York Review of Books*. <http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/sep/27/tragedy-european-union-and-how-resolve-it/>, geraadpleegd op 13 november 2012.

## OP WEG NAAR EEN IMPERIUM?

- Spiegel, P. & Chaffin, J. (2012). Europe Agrees Crisis-fighting Measures. *Financial Times*, 29 juni 2012.
- Tsoukalis, L. (2011). The Shattering of Illusions – And What Next? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 19-44.
- Tsoukalis, L. (2012). Greece in the Euro Area. Odd Man Out, or Precursor Of Things to Come? In W.R. Cline & G. Wolff, *Resolving the European Debt Crisis* (pp. 19-35). Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Wise, P. & Spiegel, P. (2012). Lenders Relax Portugal's Fiscal Targets. *Financial Times*, 11 september 2012.
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Zimmermann, H. (2012). *Constructing Contagion. Germany's Role in the Eurozone Crisis*. Ongepubliceerd manuscript.