

Inhoud

- 9 Inleiding
Crisistheorie—toen en nu
- I.
- 25 Van legitimatiecrisis naar begrotingscrisis
- 31 Een nieuw type crisis
- 38 Twee verrassingen voor de crisistheorie
- 49 De andere legitimatiecrisis en het einde van de na-
oorlogse vrede
- 57 De lange omwenteling: van naoorlogs kapitalisme naar
neoliberalisme
- 63 Gekochte tijd
- II.
- 83 Neoliberale hervorming:
van belastingstaat naar schuldenstaat
- 83 Financiële crisis door falen van de democratie?
- 88 Kapitalisme en democratie in de neoliberale revolutie
- 94 Intermezzo over kapitalisme en democratie
- 102 Het monster uithongeren!
- 111 De crisis van de belastingstaat
- 114 Van belastingstaat tot schuldenstaat
- 118 Schuldenstaat en verdeling
- 122 Het beleid van de schuldenstaat
- 138 Schuldenbeleid als internationale financiële diplomatie

III.

- 147 Het beleid van de consolidatiestaat:
neoliberalisme in Europa
- 147 Integratie en liberalisering
- 155 De Europese Unie als liberaliseringsmachine
- 164 Institutionele verandering: van Keynes naar Hayek
- 166 De consolidatiestaat als Europees multilevel-regime
- 172 Begrotingsconsolidatie als hervorming van de staat
- 182 Groei: *back to the future*
- 193 Intermezzo over regionaal groeibeleid
- 208 Over het strategisch inzicht van de Europese
consolidatiestaat
- 220 Verzet in de internationale consolidatiestaat

Slot

- 231 Hoe nu verder?
- 231 Wat nu?
- 240 Kapitalisme of democratie
- 243 De euro als frivool experiment
- 247 Democratie in de eurozone?
- 253 Lof der devaluatie
- 257 Voor een Europees Bretton-Woods
- 262 Tijd winnen
- 265 Literatuur

Inleiding

Crisistheorie—toen en nu

Dit boek is een uitgebreide versie van mijn in juni 2012 gehouden Adorno-lezingen, op de kop af bijna veertig jaar nadat ik in Frankfurt mijn sociologiebul behaalde.¹ Ik kan niet zeggen dat Adorno mijn leermeester is geweest. Ik heb een paar van zijn lezingen bezocht en wat colleges gevolgd, maar ik begreep er niet veel van; zo ging dat toen en dat accepteerde je gewoon. Pas later is mij min of meer bij toeval duidelijk geworden hoeveel ik daardoor gemist heb. Zo is mijn belangrijkste herinnering aan Adorno de diepe ernst waarmee hij zijn werk verrichtte—in sterk contrast met de innerlijke onverschilligheid waarmee de sociologie tegenwoordig, na decennialange professionalisering, maar al te vaak bedreven wordt.

Gelukkig zal niemand mij de juiste persoon vinden om Adorno's werk op waarde te schatten. Ik heb er ook van afgezien om naar specifieke verbindingen te zoeken tussen wat ik te zeggen heb en wat Adorno ons heeft nagelaten; dat zou een geforceerde indruk maken en aanmatigend zijn. Als

1 Mijn dank gaat uit naar het Institut für Sozialforschung en de directeur aldaar, Axel Honneth, en ook naar Suhrkamp Verlag voor de uitnodiging en de mogelijkheid om mijn ideeën over dit thema te ordenen en uit te werken. Sidonia Blätter van de uitgeverij heeft mijn verblijf en mijn lezingen in Frankfurt voortreffelijk georganiseerd en begeleid; Eva Gilmer heeft het manuscript met veel kennis en verstand van zaken voor mij doorgelezen. Voorafgaand aan en na afloop van mijn lezingen hebben mijn studenten en assistenten aan het Keulse Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung op allerlei manieren geholpen bij het samenvoegen van het materiaal en de gegevens, onder anderen Annina Assmann, Lea Elsässer, Lukas Haffert, Daniel Mertens en Philip Mehrrens. En Lea Elsässer heeft zich vooral bekommerd om de vele diagrammen die mijn stellingen illustreren. Zonder mijn collega's bij het Keulse instituut—Jens Beckert, Renate Mayntz, Fritz Scharp, Martin Höpner, Ariane Leendertz, Armin Schäfer en anderen—zou mij bij dit onderwerp niet half zoveel zijn ingevallen. Natuurlijk treft, als ik iets niet goed begrepen heb, alleen mij blaam.

we al dingen gemeen hebben, dan zijn die van heel algemene aard. Een daarvan is dat ik intuïtief weiger te geloven dat crises altijd goed zullen aflopen — een intuïtie die ik ook bij Adorno meen aan te treffen. Een sentiment dat ik een functionalistisch veiligheidsgevoel zou willen noemen en dat bijvoorbeeld valt waar te nemen bij Talcott Parsons, ontbreekt bij Adorno; er is nooit ook maar enige garantie dat alles vroeg of laat vanzelf weer in evenwicht komt. Een fundamenteel vertrouwen zoals bij Hölderlin — ‘Maar waar gevaar is, groeit ook het reddende’ — kon hij zich niet eigen maken. Zo gaat dat bij mij ook altijd, om welke reden dan ook. Sociale structuren maken op mij gewoonlijk een breekbare en preciaire indruk, en onaangename verrassingen lijken mij altijd mogelijk. Ik vind het ook verkeerd om van iemand die een probleem beschrijft te eisen dat hij bij die analyse ook maar meteen een oplossing levert.² In dit boek buig ik dan ook niet voor zo’n dictaat, al doe ik aan het eind een (overigens niet erg realistisch) voorstel voor de aanpak van een deelaspect van de crisis. Je hebt problemen waarvoor geen oplossing is, althans geen onmiddellijk realiseerbare. Als mij verwijtend gevraagd zou worden waar dan de positieve noot blijft, zie ik uiteindelijk toch nog mijn kans schoon om naar Adorno te verwijzen. Diens antwoord — natuurlijk veel beter geformuleerd — zou ongetwijfeld geweest zijn: wat nou als er helemaal niets positiefs is?

2 Zoals economen dat van andere economen eisen en het ontbreken van een therapie als argument voor de ontoereikendheid van een diagnose aandragen. Zie de zogenoemde ‘economenstrijd’ over de eurocrisis die in de zomer van 2012 in de Duitse kranten werd uitgevochten. Een van de ondertekenaars van een ‘eurosceptische’ brief aan de ‘beste medeburgers’, die een paar dagen later, in reactie op wijdverbreide publieke verontwaardiging meteen ook maar een tegenoproep ondertekend had, gaf hiervoor als reden in een artikel in een Engelse krant: *‘I believe economists have a duty to come up with constructive suggestions. If you’re a professional firefighter, merely shouting at the flames isn’t good enough’*. In *The Guardian Online* van 15 juli 2012, laatst bezocht op 26 november 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentis-free/2012/jul/15/europe-economists-letters-national-autonomy>. Maar er zijn branden die je niet of nog niet kunt blussen.

Mijn boek gaat over de financiële en begrotingscrisis van het hedendaags democratisch kapitalisme, in het licht van de Frankfurter crisistheorieën van eind jaren zestig en begin jaren zeventig, toen Adorno nog actief was en ik in Frankfurt studeerde. De theorieën die ik bedoel waren pogingen om de destijds beginnende veranderingen in de politieke economie van de naoorlogse tijd als momenten te duiden in een historisch proces dat de gehele maatschappij omvatte, waarbij op enigszins eclectische wijze gebruik werd gemaakt van de marxistische theorie-traditie. Deze duidingen misten iedere samenhang, waren vaak louter schetsmatig uitgewerkt en veranderden—hoe kon het ook anders—met de loop der gebeurtenissen, vaak zonder dat de auteurs dat in de gaten hadden. En wie erop terugblijkt komt ook altijd weer het gehamer op onbeduidende verschillen binnen een en dezelfde theriefamilie tegen, die nu een enigszins irrelevante of zelfs onbegrijpelijke indruk maken. Alleen daarom al kan het in wat volgt niet gaan over de vraag wie destijds meer of minder gelijk had.

Uit de pogingen om in die Frankfurter jaren tot theorieën te komen blijkt ook duidelijk hoe onvermijdelijk tijdgebonden sociaalwetenschappelijke inzichten zijn. Als we de recente gebeurtenissen willen kunnen bevatten, is het misschien desondanks—of juist daarom—mogelijk om aan te knopen bij de crisistheorieën van het laatkapitalisme uit de jaren zeventig, en heus niet alleen omdat we vandaag weer beseffen en kunnen zeggen wat decennialang werd vergeten of voor irrelevant werd gehouden: namelijk dat het economische en sociale stelsel van de rijke democratieën nog altijd kapitalistische systemen zijn en dus alleen met behulp van een theorie van het kapitalisme te doorgronden vallen, als dat überhaupt al mogelijk is. Terugkijkend kunnen we ook begrijpen wat men destijds niet kón begrijpen, omdat het ‘nog vanzelfsprekend was’ of ‘al vanzelfsprekend was geworden’, of wat men niet wílte begrijpen, omdat

het politieke projecten in de weg stond. Dat we ondanks de inzet van al onze theoretische vermogens belangrijke zaken over het hoofd hebben gezien en wat er komen ging niet hebben zien aankomen, kan ons eraan helpen herinneren dat de toekomst openligt voor de samenleving, en dat de geschiedenis niet voorspelbaar is — een feit dat nog altijd niet helemaal is doorgedrongen tot de moderne sociale wetenschappen.³ Anderzijds kunnen we ondanks alle veranderingen in de huidige tijd veel herkennen van wat in het verleden ook al werd gezien, maar daarna werd vergeten. Een statische beschouwing van de wereld mag dan niet bepaald betrouwbaar zijn, toch kan een sociale constructie er ook tientallen jaren later nog grotendeels hetzelfde uitzien als je haar beschouwt als een ontwikkelingsproces dat structuren bij elkaar houdt die in de loop der tijd veranderen, en waarvan je, terugkijkend, de logica kunt begrijpen, ook als die zich niet laat voorspellen.

Mijn analyses van de financiële en begrotingscrisis van het hedendaagse kapitalisme behandelen deze crisis als onderdeel van de continue ontwikkeling van de gehele samenleving. Het begin daarvan situeer ik aan het einde van de jaren zestig, en ik beschrijf dit proces, vanuit het heden terugblikkend, als de ontbinding van het naoorlogs democratisch-kapitalistisch regime.⁴ Mijn bijdrage aan het inzicht in die ontwikkeling sluit zoals gezegd aan bij een poging om tot een theorie te komen die wilde duiden wat zich destijds begon af te tekenen, en die daarbij teruggreep op oudere, vooral marxistische tradities. Daartoe behoorden bepaalde

3 Voor zover deze zichzelf nog steeds als nomothetische wetenschappen zien en naar buiten toe presenteren. De Frankfurter sociologie kan men dit verwijt echter niet maken.

4 Het punt waarop je een proces laat beginnen, kies je onvermijdelijk min of meer willekeurig, omdat geschiedenis altijd een samenhang kent en alles altijd een voorgeschiedenis heeft. Maar er zijn toch cesuren en beslissende momenten. Dat de jaren zeventig van de twintigste eeuw het einde van een tijdperk en het begin van een ander tijdperk markeerden, is ondertussen een gemeenplaats; ik zie geen reden om daaraan te twijfelen.

onderzoeken die uit het later door Adorno geleide Institut für Socialforschung voortkwamen, ook al had Adorno daar geen rechtstreekse bemoeienis mee. Karakteristiek voor de crisistheorie van de Frankfurter Schule was het heuristisch vermoeden van een fundamenteel spanningsveld tussen het sociale leven enerzijds, en een door de eisen van kapitaalvalorisatie en door kapitaalgroei beheerste economie anderzijds — een spanningsveld dat in de naoorlogse formatie van het democratisch kapitalisme steeds opnieuw, en zich historisch steeds verder ontvouwend, door het overheidsbeleid werd geschapen. Sociale instituties, vooral politiek-economische, verschenen zo als voortdurend omstreden, altijd slechts tijdelijke compromissen tussen fundamenteel onverzoenbare handelsoriëntaties en sociale systemen — inherent tegenstrijdig, instabiel en slechts tijdelijk in evenwicht, mocht van evenwicht überhaupt sprake zijn. De economie van de samenleving werd tenslotte, overeenkomstig de traditie waarin de politieke economie, opgevat als een sociaal systeem en dus niet louter als een technisch of door natuurwetten gestuurd handelssysteem, bestaande uit interacties op basis van machtsposities tussen partijen met verschillende belangen en inkomstenbronnen.

Omdat mijn denkbeelden aansluiten bij theorieën uit de jaren zeventig en ik een poging waag om die te actualiseren in het licht van de kapitalistische ontwikkeling in de daaropvolgende veertig jaar, behandel ik de huidige crisis van het democratisch kapitalisme in een dynamisch perspectief, ingebed in een ontwikkelingssequentie (Streeck 2010). Dat dit de juiste manier is om macrosociologie of politieke economie te bedrijven, meen ik als socioloog en politiek wetenschapper in de loop der jaren te hebben kunnen opmaken uit een groot aantal onderzoeken op verschillende sociale terreinen.⁵ Sociaalwetenschappelijk verhelderend zijn niet zozeer

5 Zie mijn studie over de liberalisering van de Duitse politieke economie sinds de jaren zeventig (Streeck 2009b). Voor een analyse van het kapitalisme als ontwikkelingsproces, zie Streeck (2001c).

toestanden, maar processen — of toestanden in samenhang met processen. Theorieën die structuren of gebeurtenissen als geïsoleerd en uniek beschouwen binnen een vaststaand kader van eigenschappen en mogelijkheden kunnen fundamenteel misleidend zijn. Want al wat sociaal is, speelt zich in de tijd af, kent een historisch verloop en gaat mettertijd steeds meer op zichzelf lijken. Wat wij vandaag zien, kunnen we alleen begrijpen als we weten hoe het er gisteren heeft uitgezien en waar het heen gaat. Alles wat we tegenkomen, is altijd in ontwikkeling. Straks zal blijken dat het daarom draait; vandaar onder andere de vele diagrammen en gestileerde verhalen in de drie delen van dit boek.

Van belang is niet alleen dat alles tijd nodig heeft, maar ook wannéér het plaatsvindt in de tijd en wáár is bepalend. Ruimte, de door de nabijheid geconstitueerde sociale context, is niet minder fundamenteel voor de samenleving dan tijd, en het is niet alleen de chronologische tijd die telt,⁶ maar ook de diachronische, dat wil zeggen, de historische tijd. Sociaalwetenschappelijke inzichten tellen pas echt mee als je ze hebt voorzien van een tijd- en ruimte-index. De crisis waarover het hier gaat, is een crisis van het kapitalisme in de context van de rijke democratieën in de westerse wereld; een context zoals die vorm heeft gekregen na een reeks ervaringen: die van de *Great Depression*, de wederopbouw van het kapitalisme en van de liberale democratie na de Tweede Wereldoorlog, de ineenstorting van de naoorlogse orde in de jaren zeventig, de ‘oliecrises’, de inflatie enzovoort. Ook voor andere samenlevingen, hedendaagse en toekomstige, heeft die crisis betekenis en gevolgen — maar welke dat zullen zijn, zal door historisch concreet, praktisch handelen bepaald moeten worden en uit empirisch onderzoek moeten blijken. Wat we over crises in het algemeen weten — politieke net zo goed als economische — kan daarbij helpen, maar minstens even belangrijk is het eigene, nog niet eerder vertoonde van

6 Zoals in het concept van de padafhankelijkheid (Pierson 2000; 2004).

déze crisis, dat er het specifieke karakter aan geeft en dat we moeten zien af te leiden uit de context van tijd en ruimte.

In meerdere opzichten is het leerzaam, zo zal blijken, om de tijd te betrekken bij de beschouwing van de actuele financiële en begrotingscrisis. Zo kunnen we vooral in de historische context het belang relativeren van alle nationale verschillen tussen de samenlevingen van het democratisch kapitalisme die uit het sociaalwetenschappelijke onderzoek naar voren zijn gekomen en zouden duiden op uiteenlopende modellen of ‘varianten van het kapitalisme’.⁷ Als we de crisis behandelen als een tussenstadium in een langdurig ontwikkelingsproces, blijkt dat de parallellen en de wisselwerking tussen de kapitalistische landen het ruimschoots winnen van de institutionele en economische verschillen. De onderliggende dynamiek is—met wat lokale variaties—overall gelijk, zelfs voor landen die heel verschillend van elkaar zouden zijn, zoals Zweden en de VS. Bij een beschouwing over een langere periode komt heel duidelijk de leidersrol naar voren van het grootste en meest kapitalistische van alle kapitalistische landen, de Verenigde Staten. Daar komen alle ontwikkelingen vandaan die de richting hebben bepaald waarin het konvooi van de kapitalistische democratieën zich heeft begeven: de beëindiging van het Bretton-Woodssysteem en van de inflatie, het ontstaan van begrotingstekorten door verzet tegen de belastingen en door verlaging van de belastingen, de toenemende schuldenfinanciering van staatstaken, de consolidatiegolf van de jaren negentig, de deregulering van de particuliere financiële markten als onderdeel van een beleid dat overheidsfuncties privatiseerde, en natuurlijk de financiële en begrotingscrisis van 2008.

Ook de causale verbanden en mechanismen die interessant zijn voor sociologen openbaren zich louter in de loop der tijd en, als het om aanpassing en verandering van sociale

7 Voor kritiek op de benadering van ‘Varieties of Capitalism’ (Hall en Soskice 2001), zie Streeck (2009b; 2011b).

instituties of hele samenlevingen gaat, alleen over een lange periode. We hebben de neiging te onderschatten hoelang maatschappelijke oorzaken erover doen om maatschappelijke invloed te krijgen. Als we ons te vroeg afvragen of een bepaalde theorie over de verandering of het einde van een maatschappelijke formatie houdbaar is of niet, lopen we het risico dat die theorie al weerlegd is nog voor ze bewezen kon worden. Een goed voorbeeld is de globaliseringsliteratuur in de vergelijkende politieke wetenschappen van de jaren tachtig en negentig, die op basis van empirische waarnemingen uit die tijd tot de conclusie kwam dat het wegvallen van de grenzen van nationale economieën geen nadelige gevolgen zou hebben voor de verzorgingsstaat. Nu weten we dat het allemaal alleen wat langer heeft geduurd—en dat het fout was om te veronderstellen dat zulke diepgewortelde en trage instituties als de Europese welvaartsstaten al na een paar jaar van economische internationalisering zouden verdwijnen of een heel ander karakter zouden krijgen. Institutionele verandering voltrekt zich vaak, en vermoedelijk meestal, als een geleidelijke verandering (Streeck en Thelen 2005), die we heel lang als marginaal kunnen betitelen, ook als het marginale al lang de kern van de zaak is geworden doordat het de ontwikkelingsdynamiek ervan bepaalt.⁸

8 Zie de literatuur over de verandering van het ‘Duitse model’ in de arbeidsverhoudingen. De eerste breuken in het systeem van de CAO-afspraken konden in de jaren tachtig nog geïnterpreteerd worden als een flexibele aanpassing aan veranderde omstandigheden met als doel en resultaat de instandhouding van het systeem. Toen daarna het ontbindingsproces vorderde, begon de verklaring in zwang te raken dat dit proces alleen op een ‘dualisering’ van het systeem zou uitlopen, waarbij het oude regime gelijk zou blijven, ook als het zijn universele karakter zou verliezen (Palier en Thelen 2010). Maar als de marge van het systeem bij een gelijkblijvende ontwikkelingsrichting naar het centrum opschuift—en dat mag best langzaam en stapsgewijs gaan—dan moet die verklaring op een bepaald punt onvermijdelijk losgelaten worden en het proces beschreven worden zoals het op dat moment duidelijk vanaf het begin geweest is: een proces van liberalisering van een maatschappelijk domein, dat tot dan toe door de politiek in plaats van de marktwerking werd gestuurd (Hassel 1999; Streeck 2009b).