

Wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitische Handlungsspielräume im europäischen Mehrebenensystem

von Hans-Jürgen Bieling



Foto: www.fotolia.de; © Wong Siew Tung

□ 1. Einleitung

Die Europäische Union wird seit einigen Wochen und Monaten zum Teil recht scharf kritisiert. Im Zentrum steht der Europäische Gerichtshof (EuGH), der durch einige Urteile die Geltungskraft einiger europäischer Grundsätze und Rechtsakte gleichsam übergreifend zu Lasten nationalstaatlich garantierter Grundrechte, Gesetze und Verfahren ausgedehnte. Die sozial orientierte Kritik an der extensiven Auslegung markoliberaler Freiheits- und Wettbewerbsrechte – so etwa in den Fällen Vicking, Laval und Rüffert (vgl. Höpner 2008, Scharpf 2008) – weist darauf hin, dass in der EU die Beschneidung nationaler Gestaltungsräume sukzessive voranschreitet, die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen beeinträchtigt wird und auch die Möglichkeiten einer sozialintegrativen Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik eingeengt werden. Es ist jedoch fraglich, ob durch eine klare Abgrenzung von supranationalen und nationalen

Kompetenzen – Stichwort: Kompetenzkatalog – oder eine restriktivere Definition der Entscheidungs- und Interventionskompetenzen von Kommission und EuGH allein bereits viel gewonnen wäre. Schließlich sind die supranationalen Übergriffe im Kern Ausdruck einer konstitutionellen, d.h. vertraglich verankerten markliberal-monetaristischen Wirtschafts- und Währungsordnung. Diese umschließt zwar auch eine begrenzte regulative Arbeits-, Sozial- und Umweltpolitik, unterwirft die nationalen wirtschaftspolitischen Akteure ansonsten jedoch einem starken internen Disziplinierungs- und Wettbewerbsdruck.



□ 2. Struktur- und Funktionswandel der europäischen Integration

In den Nachkriegsjahrzehnten spielte der interne Wettbewerbsdruck allenfalls eine schwache Rolle. Dies lag vor allem daran, dass innerhalb der globalen Entwicklungskonstellation des sog. „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) auch die inner-europäische Liberalisierungsdynamik mehrfach eingeehgt war. In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bretton Woods Systems wurden nicht nur die Wechselkurse, sondern auch der internationale Kapitalverkehr aktiv politisch reguliert. Wie das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), so konzentrierte sich auch die EWG vornehmlich auf den Abbau quantitativer Zölle im Produktionssektor, indessen der Dienstleistungssektor und die vielfältigen Formen nicht-tarifärer Handelshemmnisse von der Handelsliberalisierung ausgenommen waren. Zudem ermöglichten die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und Produktivitätssteigerungen des fordistischen Akkumulationsregimes relativ hohe Reallohnzuwächse und den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Umverteilungs- und Interventionskapazitäten (vgl. Ziltener 2000: 85ff).

Im Anschluss an die (welt-)wirtschaftlichen Umbrüche- und Krisenprozesse der 1970er Jahre und die damit verbundenen inner-europäischen Konflikte kristallisierte sich in den 80er Jahren allmählich eine neue globale Entwicklungskonstellation heraus, die in erster Linie durch Prozesse einer marktliberalen „Entbettung“ gekennzeichnet war. Nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems im Jahr 1973 trat an die Stelle der Währungs Kooperation eine zunehmende Währungskonkurrenz und eine kompetitive Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte (vgl. Helleiner 1994: 166ff). Die Handelsliberalisierung erstreckt sich im Rahmen der WTO inzwischen auch auf den Dienstleistungssektor, auf Investitions- und Patentrechte und auf die Beseitigung nicht-tarifärer Handelsbarrieren. Zudem erodieren auch in den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften die Strukturen der „mixed economy“ und der wohlfahrtsstaatlichen Regulation.

Angesichts des schwachen Wirtschaftswachstums, geringer Produktivitätssteigerungen, der anhaltenden Krise der öffentlichen Haushalte und des verschärften internationalen Wettbewerbs wurden die staatlichen Organisationsformen angebotspolitisch neu zugeschnitten (vgl. Koch 2008: 264ff).

Die marktliberal-angebotspolitische Reorganisation der nationalen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurde durch die europäische Integration beschleunigt und akzentuiert. Im Zuge des EG-Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), aber auch des Prozesses der Finanzmarktintegration und der EU-Osterweiterung wurden die markt- und währungspolitischen Kompetenzen sukzessive erweitert. Dies hatte zur Folge, dass sich die EU-interne Markt- und Wettbewerbsdynamik fortan auf viele neue, vormals auch nach nicht-ökonomischen Kriterien organisierte Bereiche erstreckte (vgl. Bieling/Deppe 2003): Unter anderem wurden die Kapital- und Kreditmärkte liberalisiert, grenzüberschreitende Direktinvestitionen erleichtert, große Bereiche des Dienstleistungssektors der grenzüberschreitenden Konkurrenz ausgesetzt, nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt und eine gemeinsame Währung mit einer zentralisierten Geldpolitik institutionalisiert.

□ 3. Politische Ökonomie der Europäisierung

Für die Reproduktion der nationalen Entwicklungsmodelle ist die intensiviert Markt- und Währungsintegration äußerst folgenreich. Nachdem bereits der EG-Binnenmarkt eine Dynamik der kompetitiven Deregulierung – insbesondere im Bereich der Arbeitsmärkte, Sozialsysteme und öffentlichen Dienstleistungen – begünstigte, wurde diese durch das restriktive makroökonomische Regime der WWU und die damit korrespondierende Dynamik der kompetitiven bzw. verordneten Austerität nochmals verstärkt. Zudem wurden seit Ende der 1990er Jahre diverse Koordinationsverfahren etabliert und im Rahmen der sog. Lissabon-

Strategie zusammengeführt, um eine durchgreifende, vornehmlich marktliberal-angebotspolitisch orientierte Modernisierung der europäischen Ökonomie voranzutreiben. So betrachtet lassen sich inzwischen eine Reihe spezifischer „Europäisierungs“-Mechanismen identifizieren und analytisch wie folgt voneinander unterscheiden:

» Die Prozesse der unmittelbaren regulativen Angleichung sind das Ergebnis der Vergemeinschaftung, d.h. der Aushandlung und Umsetzung vertraglicher und anderer sekundärrechtlicher Vorgaben – Verordnungen und Richtlinien –, die vornehmlich darauf zielen, einen integrierten europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen. Innerhalb der unmittelbaren regulativen Angleichung kann wiederum zwischen Schritten einer „positiven“ und „negativen“ Integration differenziert werden (vgl. Scharpf 1999: 47ff). Als „positive Integration“ werden all jene Maßnahmen bezeichnet, die gewisse Mindeststandards oder zusätzliche gemeinsame Handlungs- und Interventionskompetenzen schaffen, um Marktprozesse politisch zu stabilisieren oder auch zu korrigieren. Im Unterschied hierzu bezieht sich die „negative Integration“ auf Übereinkommen zum nationalen Regulierungsverzicht, um die Entstehung und Operationsweise grenzüberschreitender Märkte zu fördern und zu ermöglichen.

Der zweite „Europäisierungs“-Mechanismus der innereuropäischen Regime-Konkurrenz ist eng mit den Prozessen der negativen Integration verbunden. Er macht darauf aufmerksam, dass sich die marktschaffenden Übereinkommen indirekt auch auf viele Bereiche auswirken, die regulativ bislang nicht angeglichen wurden, also nach wie vor der nationalen Politikgestaltung unterliegen. Betroffen sind hiervon nicht zuletzt die redistributiven Komponenten der makro-ökonomischen Reproduktion, d.h. die Steuer-, Sozial-, Arbeits- und Tarifpolitik und viele infrastrukturpolitische Aufgaben, über deren Organisation noch vornehmlich oder sogar ausschließlich auf der nationalstaatlichen Gestaltungsebene entschieden wird. All diese Bereiche sind in gewisser Weise vergemein-

schaftungsresistent, weil sie sehr stark durch spezifische nationale institutionelle Organisationsmuster, rechtliche Traditionen und politisch-kulturelle Präferenzen geprägt sind und sich die nationalen politischen Akteure – nicht zuletzt die Regierungen – maßgeblich durch die Organisation der redistributiven Leistungsvergabe legitimiert sehen, also zögern, diese Bereiche ebenfalls zu vergemeinschaften. Dessen ungeachtet werden letztlich aber auch diese Felder in der Form europäisiert, als sich ihre Gestaltung im – innereuropäischen – Kampf um Marktanteile und Direktinvestitionen behaupten muss.

» Gleichsam zwischen der regulativen Vergemeinschaftung und der Regime-Konkurrenz ist schließlich der dritte „Europäisierungs“-Mechanismus der politischen Koordination angesiedelt. Dieser Mechanismus ist seit Ende der 1990er Jahre deutlich aufgewertet und ausgeweitet worden. Zunächst machte die WWU vor allem eine Koordination der Finanzpolitik (Konvergenzkriterien und Stabilitätspakt) und der Wirtschaftspolitik (Grundzüge der Wirtschaftspolitik) erforderlich. Kurz darauf folgte ein leitliniengestütztes Koordinationsverfahren in der Europäischen Beschäftigungsstrategie, das schließlich auch im Kontext der Lissabon-Strategie, nun unter dem Titel „offene Methode der Koordination“ auf eine Reihe anderer Politikfelder, unter anderem auf die Reform der sozialen Sicherungssysteme, ausgeweitet wurde. Die im Koordinationsverfahren definierten Leitlinien, Benchmarks und „best practices“ sollen die Modernisierung der wirtschafts-, sozial- und infrastrukturpolitischen Rahmenbedingungen nach Maßgabe marktliberaler Konzepte vorantreiben (vgl. Haahr 2004), zugleich aber auch mit dazu beitragen, die WWU durch Kosteneinsparungen zu stabilisieren.



» Die aufgeführten „Europäisierungs“-Mechanismen sind insgesamt durch eine grundlegende Asymmetrie geprägt. Der forcierten Markt- und Währungsintegration auf der einen steht die blockierte Vergemeinschaftung von wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitischen Kompetenzen auf der anderen Seite gegenüber (vgl. Holman 2004: 717ff). Diese Blockade, insbesondere von markt-korrigierenden Regulierungs- und Interventionsinstrumenten, ist ihrerseits folgenreich. Schließlich sorgen die Dynamiken der Markt- und Währungsintegration dafür, dass sich die politischen Akteure auf der nationalen Ebene – die Regierungen, Parteien und Verbände, nicht zuletzt die Gewerkschaften – dem wettbewerbspolitischen Disziplinierungs- und Modernisierungsdruck zumeist nur sporadisch entziehen können.

□ 4. Europäisierung der nationalen politischen Optionen

Einige Indikatoren lassen sich in diesem Sinne als Beleg für die These interpretieren, dass sich der innereuropäische Wettbewerb auf den Produkt-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten seit Ende der 1980er Jahre deutlich erhöht hat und hierdurch eine strategische Konvergenz in Richtung einer markoliberal konzipierten angebotsorientierten Modernisierungspolitik begünstigt wurde. Ein zentrales Element dieser Strategie bestand darin, für die transnational operierenden Unternehmen die Kosten zu senken und günstige Investitionsbedingungen zu schaffen. Die Kostensenkung betraf einerseits die Steuern und Sozialbeiträge und andererseits die Lohneinkommen der abhängig Beschäftigten. Was die Lohnentwicklung betrifft, so fällt auf, dass die Gewerkschaften seit den 1980er Jahren tendenziell nicht mehr in der Lage waren, in der Tarifpolitik die verteilungsneutralen Spielräume – Inflationsrate plus Produktivitätssteigerung – auszuschöpfen (vgl. Schulzen 2004; 2008). Die Unternehmen profitierten ihrerseits aber nicht nur von der gewerkschaftlichen Lohnmoderation in Verbindung mit einer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Deregulierung,

sondern auch von einer fiskalpolitischen Entlastungsstrategie. Seit Mitte der 1990er Jahre sind in der EU-27 die Steuersätze für Unternehmen von 37,4% (1995) Schritt für Schritt auf inzwischen 26,5% (2008) abgesenkt worden, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die steuerlichen Bemessungsgrundlagen erweitert und die indirekten Konsumsteuern angehoben wurden (vgl. European Commission 2008).

» Eine wichtige Funktion dieser Kompensationsmaßnahmen bestand darin, die Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten zu begrenzen. Allerdings gelang dies oft nur partiell. Dies belegen auch die Schwierigkeiten vieler EU-Staaten, die – entweder selbst oder durch die WWU-Konvergenzkriterien gesetzten – Zielmarken der angestrebten Haushaltskonsolidierung zu realisieren. Negativ betroffen waren hiervon nicht selten die öffentlichen Investitionen. Deren Anteil im Bruttoinlandprodukt war in den 1990er Jahren jedenfalls rückläufig, stabilisierte sich dann auf niedrigem Niveau und stieg erst in den letzten Jahren leicht wieder an (vgl. Europäische Kommission 2008: 174f). Dessen ungeachtet schritt die Privatisierung des öffentlichen Sektors weiter voran. In den 1980er Jahren hatte sich die Privatisierung in den meisten Ländern noch auf die staatlichen Industrie- und Finanzunternehmen konzentriert. Im Laufe der 1990er Jahre wurden im Zuge sektoraler europäischer Liberalisierungsrichtlinien und boomender Aktienmärkte dann auch mehr und mehr Bereiche der öffentlichen Versorgungs- und Infrastruktur – Telekommunikation, Post, Bahn, Energieversorgung etc. – privatisiert (vgl. Bieling et al. 2008). Seit einiger Zeit erstreckt sich die Privatisierung zudem auf Teilbereiche der sozialen Sicherung – Alter und Gesundheit – und erfasst mit den Gefängnissen, der Verkehrsüberwachung und Sicherheitsdiensten zum Teil sogar den Kernbereich der klassischen Staatstätigkeit.

» Die hier nur knapp umrissenen Entwicklungen ließen sich empirisch sicherlich noch detaillierter darstellen und durch ähnlich gelagerte Reorganisationstendenzen in anderen Politikfeldern ergänzen. Doch auch ohne dies sollte deutlich geworden sein, dass die EU die marktliberal-angebotspolitische Entkernung staatlicher Versorgungs-, Interventions- und Regulierungskompetenzen eher begünstigt als verzögert. Dennoch sollte die hier vertretene These einer strategischen Konvergenz der nationalen Modernisierungskonzeptionen nicht so interpretiert werden, dass auf der nationalen Handlungsebene keinerlei Unterschiede mehr bestehen. Im Gegenteil, die EU-Mitgliedstaaten verfügen im innereuropäischen Wettbewerb nach wie vor über unterschiedliche ökonomische, politisch-institutionelle, infrastrukturelle und auch soziokulturelle Ausgangsbedingungen und Ressourcen (vgl. Amable 2003). So haben sich z.B. im Laufe der 1990er Jahre in vielen, aber keineswegs in allen Ländern wettbewerbskorporatistische Arrangements herausgebildet; und auch die Effekte dieser Arrangements stellten sich in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten recht unterschiedlich dar. Eigentlich gelang es nur in den kleineren Ländern mit einer ausgeprägten Außenwirtschaftsabhängigkeit – z.B. Dänemark, Schweden, Irland oder den Niederlanden –, durch eine Senkung der Produktionskosten die Wirtschaft anzukurbeln, d.h. ausländische Investitionen und den Export zu fördern. In den größeren Ländern und in der EU insgesamt stieß dieser Ansatz jedoch an Grenzen. Zum einen gelang es den größeren Ländern – Großbritannien, Frankreich, Deutschland – nur ansatzweise, die wettbewerbsorientierte Modernisierung korporatistisch einzurahmen; und zum anderen – dies belegt insbesondere das deutsche Beispiel – stellte sich der Versuch, die interne Nachfrageschwäche durch gesteigerte Exporte kompensieren zu wollen, für die europäische Ökonomie insgesamt problematisch dar, da auf diese Weise die Ungleichgewichte in der EU verstärkt und die konjunkturelle Entwicklung beeinträchtigt wurde (vgl. Huffs Schmid 2007).

» Nationale wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitische Entscheidungen sind demzufolge auch unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes und der WWU noch immer sehr bedeutsam. Die bisherigen Strategien einer einseitig marktliberal-angebotsorientierten Modernisierung – mit einer Präferenz für eine kurzfristige Kostensenkung- anstatt einer mittel- und langfristigen Qualitätssteigerung – erzeugt jedoch vielfältige interne Probleme. Dies gilt insbesondere für die Euro-Zone. Schließlich wurde mit der WWU und dem Wegfall des Wechselkursmechanismus ein wichtiges wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument aufgegeben. So verfügen bislang weder die EU noch die einzelnen Mitgliedstaaten über hinreichende Instrumente, um die kosten-senkende und nachfragedämpfende Wettbewerbslogik zwischen den nationalen Volkswirtschaften abzuschwächen und eine alternative Strategie der konjunkturellen Belebung zu entwickeln. Die bestehenden Koordinationsverfahren sind ungeeignet, da durch sie die marktliberal-angebotspolitische Modernisierungsstrategie programmatisch nochmals bekräftigt wird; und selbst wenn die Leitlinien und Benchmarks inhaltlich neu definiert würden, bliebe das Problem einer zu schwachen Verbindlichkeit bestehen. Eine wichtige Aufgabe besteht paradoxerweise demzufolge darin, auf der europäischen Ebene neue Kompetenzen, Instrumente und Ressourcen zu generieren, um auf der nationalen Ebene die Chancen für die Realisierung einer sozialintegrativ und nachhaltig ausgerichteten Modernisierungsstrategie zu verbessern. ■

☞ Dr. Hans-Jürgen Bieling ist Juniorprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Europäische Integration, Internationale Politische Ökonomie sowie Staats-, Politik- und Gesellschaftstheorie.

Literatur

- Amable, Bruno (2003): The Diversity of Modern Capitalism, Oxford: Oxford University Press.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2003): Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit; in: Jachtenfuchs, Markus/Köhler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske & Budrich, 513-539.
- Europäische Kommission (2008): Europäische Wirtschaft, Frühjahr 2008, Statistischer Anhang, Brüssel: Generaldirektion ECFIN.
- European Commission (2008): Taxation trends in the European Union. Main Results, Luxembourg: Eurostat.
- Haahr, Jens Henrik (2004): Open co-ordination as advanced liberal government; in: Journal of European Public Policy 11(2), 209-230.
- Helleiner, Eric (1994): States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s, Ithaca; London: Cornell University Press.
- Holman, Otto (2004): Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union; in: Review of International Political Economy 11(4), 714-735.
- Höpner, Martin (2008): Das soziale Europa findet nicht statt; in: Die Mitbestimmung 54(5), 46-49.
- Huffscheid, Jörg (2007): Die neoliberale Deformation Europas. Zum 50. Jahrestag der Verträge von Rom; in: Blätter für deutsche und Internationale Politik, 52(3), 307-319.
- Koch, Max (2008): The State in European Employment Regulation; in: European Integration 30(2), 255-272.
- Ruggie, John Gerard (1982): International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Order; in: International Organization 36(2): 379-416.
- Scharpf, Fritz W. (2008): „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“, Interview mit Fritz W. Scharpf; in: Die Mitbestimmung 54(7/8), 18-23.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Schulten, Thorsten (2004): Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg: VSA.
- Schulten, Thorsten (2008): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2007/2009; in: WSI-Mitteilungen 57(9), 471-478.
- Ziltener, Patrick (2000): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa – regulations- und staatsrechtliche Überlegungen; in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.): Die Konfiguration Europas, Münster: Westfälisches Dampfboot, 73-101.

VERLAG WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



2008 - 355 S. - € 29,90

Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hrsg.)

Liberalisierung und Privatisierung in Europa

Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union

2008 - 239 S. - € 24,90



Werner Rügemer

Privatisierung in Deutschland

Eine Bilanz
Von der Treuhand zu
Public Private Partnership
4. überarbeitete und erweiterte Auflage

WWW.DAMPFBOOT-VERLAG.DE