



Stoppt den tödlichen Wettbewerb, kämpft für ein gutes Leben!

Infopaket zu Wettbewerbsdogma und Pakt für Wettbewerbsfähigkeit



Strategy Seminar on: “Economic governance, the Troika and the struggles against European Neoliberalism”, December 2013, Amsterdam

Infopaket zu Wettbewerbsdogma und Pakt für Wettbewerbsfähigkeit

Unter Federführung der deutschen Regierung plant die politische Elite der EU die Einführung eines so genannten Paktes für Wettbewerbsfähigkeit. Dahinter steckt nicht weniger als eine Art dauerhafte „Troika für alle“. In bilateralen Verträgen mit der EU-Kommission sollen sich die Mitgliedsstaaten zu immer neuen neoliberalen Reformen verpflichten. Diese Attacke gegen Demokratie und soziale Rechte braucht Widerstand!

Und Widerstand braucht Information. Deswegen haben wir ein mehrsprachiges Informationspaket geschnürt, das bisher aus vier Texten besteht: Andy Storey (Attac Irland) befasst sich in „Stoppt den tödlichen Wettbewerb, kämpft für ein gutes Leben“ in Kooperation mit einer Economic Governance-Arbeitsgruppe des AlterSummit-Prozesses grundlegend mit dem Wettbewerbsdogma und der Rolle des Paketes in diesem Kontext. Das Factsheet „Fakten zum Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ von Attac Deutschland fasst einige zentrale Argumente gegen den Pakt zusammen und zeigt politische Alternativen auf. Steffen Stierle (Attac Deutschland) analysiert in „Convergence and Competitiveness Instrument“ den Vorschlag der EU-Kommission zur Umsetzung des Paktes. Und Lukas Oberndorfer (AK Wien) befasst sich im Aufsatz „Vom neuen über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus“ vor allem mit der demokratiepolitischen Dimension.

Diese Fassung des Informationspaketes verstehen wir als Vorab-Version, die wir anlässlich des anstehenden EU-Gipfels (19./20. Dezember) herausgeben. Im neuen Jahr wollen wir das Paket weiterentwickeln und freuen uns über Hinweise und Unterstützung!

Stoppt den tödlichen Wettbewerb, kämpft für ein gutes Leben

Andy Storey (Attac Irland) / Arbeitsgruppe „Economic Governance“

Ein Schreckgespenst sucht Europa heim: das Schreckgespenst der Wettbewerbsfähigkeit. Unsere Regierungen erzählen uns regelmäßig (und werden uns beim EU-Gipfel im Dezember wieder drängen), dass wir härter, länger und für weniger Bezahlung arbeiten müssen, um „wettbewerbsfähiger“ zu sein. Wir müssen unsere hart erarbeiteten sozialen Schutzschilde – Renten, Arbeitslosengeld und andere Aspekte des „sozialen Europas“ reduzieren oder aufgeben – um „wettbewerbsfähiger“ zu sein. Wir müssen „flexibler“ sein, was bedeutet, dass wir die Sicherheit der Arbeitsplätze für immer heiklere und anstrengendere Arbeitspraktiken opfern müssen – um „wettbewerbsfähiger“ zu sein. Regierungen müssen „Finanzdisziplin“ wahren, anstatt die Volkswirtschaften aus der Rezession herauszustimulieren, denn solche Disziplin macht uns „wettbewerbsfähiger“. Europäische Peripherieländer müssen ihre Souveränität an die „Troika“ abgeben, um ihre „Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen“. Wir müssen Freihandelsabkommen unterzeichnen, wie etwa die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit den USA, denn das macht uns „wettbewerbsfähiger“. Wir dürfen den Finanzsektor nicht „überregulieren“ oder den Unternehmen „unverhältnismäßige“ Umweltbeschränkungen auferlegen, denn das würde uns weniger „wettbewerbsfähig“ machen.

Das Dogma der Wettbewerbsfähigkeit wird die aktuelle Krise der Eurozone nicht lösen, da es einen Abwärtsdruck auf die Löhne (und damit auf die Käufernachfrage) und auf die öffentlichen Ausgaben darstellt, der die europäischen Volkswirtschaften in einer Abwärtsspirale festhält. Noch grundsätzlicher geht es bei dieser Diskussion in Wirklichkeit darum, Firmengewinne auf Kosten der Wohlfahrt der Masse der europäischen Bevölkerung und der Umwelt in die Höhe zu treiben. Wir haben die Wahl, Arbeit und Einkommen fairer zu verteilen, sodass Weder Zugang zu einem anständigen Lohn und erfüllender Arbeit hat, sowie auch zu öffentlichen Dienstleistungen hoher Qualität, aber um das zu tun, müssen wir Einkommen von Finanzkapital und Firmenprofiten mehr als üblich wegverteilen – zur Masse der Bevölkerung, öffentlichen Diensten und Umweltschutz hin.

Die wahre Absicht hinter dieser Erzählung von „Wettbewerbsfähigkeit“ wird sich auf dem Treffen des Europäischen Rats am 19. Dezember zeigen, wo der Vorschlag eines neuen Wettbewerbsfähigkeitspakts debattiert werden soll. Um beim Entwurf dieses Pakts zu helfen, hatte die deutsche Kanzlerin Merkel den französischen Präsidenten Hollande und Kommissionschef Barroso zu einem Treffen in Berlin im März 2013 mit fünfzehn Mitgliedern des Europäischen Runden Tisches Industrieller (ERT), allesamt Geschäftsführer großer Unternehmen, eingeladen – zwei von ihnen wurden beauftragt, den Vorsitz einer „Arbeitsgruppe zu Wettbewerbsfähigkeit“ zu führen. Der Bericht dieser Gruppe forderte unter anderem Steuererleichterungen, eine Aufhebung der (begrenzten) Bankenregulierung, einen weiteren Abbau von Arbeitsschutzmaßnahmen, die rationelle Begünstigung von Firmenzusammenschlüssen und -käufen sowie Privatisierungen. Nach Angaben des Corporate Europe Observatory „bedeuten die Forderungen des ERT nichts weniger, als dass die Europäische Union gänzlich zum Diener der Unternehmen gemacht werden soll“.

Der Wettbewerbsfähigkeitspakt würde, sofern angenommen, eine weitere vertragliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission darstellen – eine Art

„Troika für alle“ – die zu einer weiteren Aufweichung nationalen Arbeitsrechts, Abwärtsdruck auf die Löhne und weiterer im ERT-Stil gehaltener „geschäftsfreundlicher“ Regulierung (oder dem Fehlen derselben) führen wird. Dieses letzte Element wird die Wahrscheinlichkeit, dass in der Zukunft eine weitere Wirtschaftskrise ausbricht, erhöhen – um eine solche Krise abzuwenden, brauchen wir mehr, nicht weniger Regulierung, insbesondere des Finanzsektors. Der Pakt wird, aufbauend auf dem Fiskalpakt und verwandten Maßnahmen, auch weitere Zwangsmaßnahmen bezüglich der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten enthalten, die dazu dienen, die demokratische Kontrolle über lebenswichtige Teile der Wirtschaftsverwaltung zu reduzieren. (Obwohl der Themenkatalog zur Wettbewerbsfähigkeit durch EU-Gipfel, Verträge und Pakte vorangetrieben wird, geschieht dies im Einvernehmen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, die bequem die Schuld auf Brüssel schieben und behaupten können, dass von den europäischen Institutionen keine Alternative zu diesem Themenkatalog angeboten wird).

Der Wettbewerbsfähigkeitspakt muss aus drei Hauptgründen zurückgewiesen werden. Erstens wird er die europäische Wirtschaftskrise vertiefen, indem er Binnennachfrage und öffentliche Ausgaben zu einer Zeit nach unten drückt, in der konjunkturfördernde Maßnahmen zur Erholung der Wirtschaft dringendst erforderlich sind. Zweitens wird er einen weiteren Nagel in den Sarg der europäischen Demokratie treiben, indem er noch mehr wirtschaftspolitische Werkzeuge aus den Händen der nationalen Regierungen nimmt und diese an nicht gewählte Technokraten weitergibt. Drittens wird er, in Übereinstimmung mit dem lange verfolgten Ziel der „Wettbewerbsfähigkeit“, die Bedingungen, unter denen wir Europäer leben und arbeiten, verschlechtern und uns damit zwingen, länger für weniger Geld in einem Zustand größerer Unsicherheit zu arbeiten, während gleichzeitig die öffentlichen Dienste, auf die wir angewiesen sind, beschnitten werden. Dies wird im Namen der „Wettbewerbsfähigkeit“ getan, doch in Wahrheit geht es darum, Unternehmensgewinne auf Kosten des Rechts normaler Menschen auf ein anständiges Leben zu steigern.

Wenn Sie gegen den Wettbewerbsfähigkeitspakt sind, weil Sie ihn nur als ein Element einer lang anhaltenden Vergötterung der behaupteten „Wettbewerbsfähigkeit“ sehen, unterzeichnen Sie bitte diese Erklärung und machen Sie mit bei unserem Kampf für ein anständiges Leben.

Fakten zum Pakt für Wettbewerbsfähigkeit

Attac Deutschland

Die politischen Eliten Europas planen einen weiteren Angriff auf soziale Rechte und Demokratie: Mit dem *Pakt für Wettbewerbsfähigkeit*, wie ihn Angela Merkel beim Weltwirtschaftsforum in Davos nannte, steht ein neues Instrument zur Durchsetzung drastischer Sozialkürzungs- und Liberalisierungsmaßnahmen auf der Agenda. Im Rahmen von bilateralen Verträgen mit der Europäischen Kommission sollen sich die Euroländer und weitere EU-Staaten zu wirtschaftspolitischen Reformen verpflichten, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Nachdem der Fiskalpakt zu Beginn des Jahres in Kraft trat, soll nun mit dem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit (in neueren offiziellen Dokumenten: *Konvergenz und- Wettbewerbsinstrument*) ein weiteres Neoliberalisierungs-Instrument eingeführt werden, das in der gesamten Eurozone wirkt.

Zustandekommen und Inhalt der Verträge

Beim Dezember-Gipfel 2012 hat der Europäische Rat die nächsten Reformschritte hin zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ beschlossen. Im Bereich der Wirtschaftspolitik sollten demnach in der ersten Jahreshälfte 2013 zwei Ideen weiterverfolgt werden: Mechanismen der Vorab-Koordination wirtschaftspolitischer Reformen und die hier thematisierten bilateralen Reformverträge (Pakt für Wettbewerbsfähigkeit).

Im Januar 2013 nutzte Bundeskanzlerin Merkel ihre Rede beim Wirtschaftsforum in Davos, um die Vorstellungen der Bundesregierung bezüglich der Ausgestaltung der neuen Verträge in die Debatte zu bringen. Die Mitgliedsstaaten sollten sich jährlich zu Reformen in Bereichen verpflichten, in denen die Wettbewerbsfähigkeit noch nicht dem „notwendigen Niveau“ entspreche. Beispiele waren die Senkung der Lohnkosten und die Effizienz der Verwaltungen. Zugleich machte sie klar, dass es nicht darum ginge, die Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone „irgendwo in der Mitte“ zum Ausgleich zu bringen, sondern sich an „den Besten“ zu orientieren und die Währungsunion insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen.

Im März stellte die Kommission dann ein Konzept für den Pakt vor, das beim EU-Gipfel im Juni verabschiedet werden soll. Für das Zustandekommen der Verträge ist demnach folgender Ablauf geplant:

- Die nationalen Regierungen der Eurozone schlagen auf Grundlage von Empfehlungen der Europäischen Kommission Reformprogramme für ihre Länder vor. Diese sollen dann zunächst vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister bestätigt werden.
- Anschließend schließt das jeweilige Land mit der Kommission einen Vertrag über die Reformen ab und verpflichtet sich damit zur Umsetzung. Die Kommission kann in diesem Rahmen Änderungsvorschläge einbringen, um die Wettbewerbsorientierung zu erhöhen.
- Über ein finanzielles Anreizsystem sollen die Staaten zur Vertragsunterzeichnung und zur Umsetzung der Reformen bewegt werden.

Da die Inhalte der Verträge immer vor dem Hintergrund der Wettbewerbsfähigkeit gestaltet werden ist klar, worum es gehen wird: Abbau von Löhnen und Arbeitnehmerrechten, niedrigere Unternehmenssteuern und Liberalisierung der Märkte. Auf Regierungen, die diesen

neoliberalen Kurs nicht wollen, wird der Druck erhöht. Spätestens in einer wirtschaftlichen Talfahrt wird das finanzielle Anreizsystem sie dazu nötigen, die Verträge zu unterzeichnen. Neoliberale Regierungen werden hingegen gestärkt, weil sie bei unpopulären Reformen einen Teil der Verantwortung nach Brüssel abschieben können.

Der Pakt löst die Krise nicht

Der Pakt ist die konsequente Fortführung der neoliberalen Krisenpolitik der letzten Jahre. Dieser Politik liegt eine bewusste Fehlinterpretation der Krise zugrunde, nach der vor allem zwei Faktoren für die hohe Verschuldung und Instabilität verantwortlich sind: staatliche Verschwendungssucht und Ineffizienz sowie eine zu geringe Wettbewerbsfähigkeit. Dass die Verschuldung erst durch das Steuerdumping der letzten zehn Jahre und gigantische Bankenrettungsaktionen ausgeufert ist, wird geflissentlich ignoriert. Aus gutem Grund, denn so lässt sich eine Politik des Sozialabbaus, der Lohnkürzungen, der Deregulierung und der Machtverschiebung von den Parlamenten auf die EU-Institutionen rechtfertigen. Genau diese Politik wurde mit Fiskalpakt, Sixpack, ESM etc. vorangetrieben. Mit dem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit soll sie weiter intensiviert werden.

Die Bankenrettungsaktionen waren Folge exzessiver, hochspekulativer Prozesse auf den internationalen, deregulierten Finanzmärkten. Die logische Konsequenz wäre eine Politik, die die Macht der Finanzmärkte durch Regulierung, Besteuerung und Verbote schmälert. Genau das ist aber nicht Bestandteil der EU-Krisenpolitik. Stattdessen werden die Kosten der Krise durch Kürzungsprogramme nach unten durchgereicht. Auf eine Bekämpfung der Verschuldung durch höhere Steuern für die Profiteure der deregulierten Finanzmärkte wird konsequent verzichtet. So legt der Fiskalpakt ausdrücklich fest, dass die Konsolidierung über Ausgabenkürzungen und nicht über Einnahmesteigerungen zu erfolgen hat. Das ist ein deutlicher Ausdruck der derzeitigen Machtverhältnisse in Europa.

Nun soll im nächsten Schritt ein Pakt eingeführt werden, der die Wettbewerbsfähigkeit der Eurozone erhöht. In der Krisendeutung der Bundesregierung und der Troika aus EZB, EU-Kommission und IWF bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die hohen Leistungsbilanzdefizite der südeuropäischen Länder vor allem ein Resultat des hiesigen Exporteifers sind. Die Grundlage für die deutsche Exportstärke wurde mit der Agenda 2010 gelegt, die heute in neoliberalen Kreisen als Wunderwaffe gilt. Bezahlt wird die deutsche Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Löhne, niedrige Sozialstandards und niedrige Unternehmenssteuern. Gewinner ist nicht, wie oft behauptet, Deutschland. Gewinner sind deutsche Exportunternehmer. Der Pakt zielt nun darauf ab, das „Modell Deutschland“ zu europäisieren. Statt Mindeststandards, die die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen, soll ein Instrument geschaffen werden, das den Neoliberalen hilft, die „schmerzhaften, aber notwendigen Reformen“ auch gegen den Willen von Parlamenten und Bevölkerung durchzusetzen.

Der Pakt als Brechstange für gesellschaftlichen Widerspruch

Die Inhalte der Verträge dürften kaum Überraschungen bieten und weitestgehend der Reformpalette in den Versuchslaboratorien der Troika in Südeuropa und Irland gleichen. Schon jetzt steht fest, dass Lohnkürzungen, Einschnitte in das Tarifrecht und in die Renten- und Sozialsysteme die Inhalte der Verträge bestimmen werden. Die ökonomischen und sozialen Auswirkungen dieser Politik werden bewusst in Kauf genommen und sollen mit

geringen Ausgleichszahlungen legitimiert werden. Zu diesem Zweck soll ein neues Budget innerhalb der Eurozone geschaffen werden.

Es ist also auch bei den politischen Eliten kein Geheimnis, dass diese Politik zu sozialen Verwerfungen führen wird. Massenarbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, hohe Selbstmordraten und kollabierende Gesundheitssysteme sind in Spanien, Griechenland und Portugal bereits heute offensichtliche Folge.

Die ausbleibenden Erfolge und die sozialen Folgen der neoliberalen Krisenpolitik werden immer offensichtlicher. Deswegen ist sie auf demokratischem Weg immer schwerer durchzusetzen. In Reaktion auf diese Entwicklung erhalten jene EU-Institutionen immer mehr Machtbefugnisse, die nicht durch Wahlen legitimiert werden und keiner Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Während die europäische Exekutive das Ruder übernimmt, werden die Parlamente der Mitgliedsstaaten immer weiter an den Rand gedrängt. Der Widerspruch gegen die neoliberale Doktrin wird durch diese Machtverschiebung erheblich geschwächt. Gesellschaftliche Verteilungskonflikte werden zugunsten der Kapitalfraktionen vorentschieden. Der Pakt dient als Schmieröl für die staatlich verwaltete Umverteilungsmaschinerie.

Konflikte erzwingen, die neoliberale Hegemonie attackieren!

Jetzt gilt es, sich mit versammelten Kräften gegen die Umsetzung des Paktes für Wettbewerbsfähigkeit zu wehren. Die EU-Krisenpolitik ist durch ihr ökonomisches Scheitern und die Zerstörung sozialer Standards delegitimiert. Attac fordert eine sofortige Abkehr von dieser Politik! Wir setzen uns ein für

- die Rücknahme sämtlicher Kürzungsmaßnahmen der vergangenen Jahre;
- eine strikte Regulierung und Besteuerung der Finanzmärkte;
- eine europaweit koordinierte Vermögensabgabe und -steuer;
- eine konsequente Demokratisierung aller Entscheidungsebenen in der EU.

Wir fordern zum Widerstand gegen den neoliberalen, autoritären Umbau der EU auf. Die Blockupy-Aktionstage in Frankfurt, der Alternativgipfel Alter Summit in Athen und die Proteste zum EU-Gipfel im Juni in Brüssel sind nur einige von vielen Gelegenheiten, bei denen wir diese Alternativen zum herrschenden Krisenmanagement offensiv einfordern!

Convergence and Competitiveness Instrument

von Steffen Stierle (*Attac Deutschland*), April 2013

Ende März 2013 hat die Europäische Kommission zwei Kommunikations-Papiere vorgelegt, die die politischen Verhandlungen des Europäischen Rates aufgreifen und konkrete Vorschläge zur Umsetzung unterbreiten. Das eine Papier bezieht sich auf eine künftige Vorab-Koordination wirtschaftspolitischer Reformen, das andere auf das so genannte Convergence and Competitiveness Instrument (CCI).¹ Mit letzterem befasst sich die vorliegende Auswertung.

Beim CCI handelt es sich um die konzeptionelle Konkretisierung jener Idee, die zuvor auch als *bilaterale Reformverträge* bzw. *Vereinbarungen vertraglicher Natur* oder *Pakt für Wettbewerbsfähigkeit* diskutiert wurde. Folgend wird diese Konkretisierung in die politischen Debatten um eine *Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* eingeordnet, inhaltlich dargestellt und bewertet.

Einbettung in die „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“

Bereits im Juni 2012 haben die *Big Four*² dem Europäischen Rat ihre Vorschläge zur *Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* unterbreitet. Mit ihrem damals vorgelegten Papier *Towards a genuine Economic and Monetary Union*³ brachten sie eine ganze Reihe von Reformvorschlägen für die EU-Governance ein. Es ging um die Schaffung einer Fiskal-, Wirtschafts- und Bankenunion. Einer der unterbreiteten Vorschläge war die Einführung bilateraler Verträge, die künftig zwischen den einzelnen Euroländern und der Europäischen Kommission abgeschlossen werden sollen. Die Mitgliedsländer sollten sich in diesen Verträgen zu verschiedenen Strukturreformen verpflichten.

Der Rat hat auf die Vorstellung des Big Four-Papiers beschlossen, dass Van Rompuy die verschiedenen Reformvorschläge unter Berücksichtigung der Kritik aus den Mitgliedsländern überarbeiten und im Dezember 2012 erneut vorlegen soll. In diesem Überarbeitungsprozess wurden viele der Vorschläge modifiziert. Die Idee der bilateralen Verträge blieb jedoch bestehen.

Beim Dezember-Gipfel 2012 hat der Europäische Rat dann auf Basis des überarbeiteten Van Rompuy-Papiers Schwerpunkte für die nächsten Reformschritte beschlossen. Im Bereich der Wirtschaftspolitik⁴ sollen demnach in der ersten Jahreshälfte zwei Ideen weiterverfolgt werden: Mechanismen der Vorab-Koordination wirtschaftspolitischer Reformen und die bilateralen Reformverträge, ggf. in Verbindung mit Solidaritätsmechanismen.⁵ Die Kommission wurde beauftragt zu diesen Schwerpunkten in Hinblick auf eine Beschlussfassung im Juni 2013 konkrete Konzepte zu entwickeln.⁶

¹ COM 2013(165); COM 2013(166).

² Big Four: Herman Van Rompuy (Europäischer Rat), Manuel Barroso (Europäische Kommission), Mario Draghi (EZB), Jean Claude Juncker (ehemals Eurogruppe).

³ EUCO 120/12

⁴ Über die Wirtschaftspolitik hinaus sind in der ersten Jahreshälfte 2013 vor allem Fortschritte im Bereich der Bankenunion angestrebt.

⁵ Solidaritätsmechanismen: Vorher wurde das unter dem Titel „Fiskalkapazität der Eurozone“ diskutiert.

⁶ Schlussfolgerungen des Dezember-Gipfels, EUCO 205/12, S. 5.

Im Januar 2013 hat Bundeskanzlerin Merkel ihre Rede beim Wirtschaftsforum in Davos genutzt, um die Vorstellungen der Bundesregierung bezüglich der Ausgestaltung der bilateralen Verträge in die Debatte zu bringen.⁷ Sie prägte dabei den Begriff *Pakt für Wettbewerbsfähigkeit* und führte beispielhaft an, dass es bei den Vertragsinhalten darum gehen sollte, Lohnkosten zu senken und Verwaltungen effizienter zu machen. Merkel deutete auch an, dass durch solche Verträge Strukturreformen durchgesetzt werden sollen, die darauf abzielen, die Eurozone insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen.⁸

Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Auf Basis der hier skizzierten politischen Entwicklungen hat die Kommission Ende März 2013 das Konzept für ein sog. Convergence and Competitiveness Instrument (CCI) vorgestellt. Darin schlägt sie vor, bilaterale Verträge und so genannte Solidaritätsmechanismen zu kombinieren.

Die Verträge sollen zwischen den einzelnen Eurozonen-Ländern und der EU geschlossen werden. Die Inhalte sollen sich an den länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester orientieren und sich vor allem auf Reformen beziehen, die eine Bedeutung für die gesamte Währungsunion haben. Die Kommission argumentiert, dass die Krise gezeigt habe, dass notwendige Reformen in den Mitgliedsländern oft zu langsam oder gar nicht umgesetzt wurden und dass das andere Länder negativ beeinflusse. Das CCI zielt nun darauf ab, die europäische Dimension wirtschaftspolitischer Reformen einzubeziehen und die Mitgliedsländer zu einer schnelleren Umsetzung der Reformen zu befähigen. Im Kern geht es dabei um Reformen, durch die die Wettbewerbsfähigkeit erhöht wird. D.h. es wird viel um die Deregulierung von Arbeits- und Produktmärkten gehen. Ebenso wird es darum gehen, die öffentlichen Ausgaben wettbewerbsorientierter zu gestalten.⁹

Bezüglich der Beteiligung schlägt die Kommission dem Rat zwei Optionen vor: 1) eine Begrenzung auf die Eurozone; 2) eine Öffnung für weitere EU-Länder. Verschiedene Optionen schlägt die Kommission auch bzgl. der Frage vor, wann das CCI zur Anwendung kommen soll: 1) freiwillig, wenn eine Regierung das beantragt; 2) wenn ein Land in das Verfahren gegen makroökonomische Ungleichgewichte kommt; 3) wenn die Kommission beschließt, es anzuwenden.

Wenn das CCI angewendet wird, steht zunächst das jeweilige Mitgliedsland in der Verantwortung, einen Reformplan vorzulegen, in dem die Empfehlungen aus dem Europäischen Semester berücksichtigt sind. Im weiteren Prozess geht es dann darum, aus diesem Plan einen verbindlichen Vertrag zu machen, der konkrete Zeitvorgaben für die Umsetzung der Reformen enthält. Ausgehandelt wird dieser Vertrag zwischen dem jeweiligen Mitgliedsland und der Kommission. Beschlossen wird er vom Rat.

Der zusätzlich vorgeschlagene Solidaritätsmechanismus soll einen finanziellen Anreiz zur Unterzeichnung und zügigen Umsetzung der Verträge schaffen. Es sollen finanzielle Mittel

⁷ Die Rede ist hier online lesbar: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html>.

⁸ Für weitere Infos siehe den Kommentar „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ (A. Ulrich / St. Stierle): <http://www.neues-deutschland.de/artikel/815555.merkels-pakt-fuer-wettbewerbsfaehigkeit.html>.

⁹ Das bedeutet, weniger in Sozialsysteme und öffentlich Beschäftigung zu investieren, dafür mehr in Forschung und Bildung.

bereitgestellt werden, durch die ein Teil der Kosten der Reformen von der EU-Ebene getragen wird. Dabei geht es beispielsweise um die Finanzierung von Berufsausbildung oder Maßnahmen, die die aktive Arbeitsmarktpolitik effektiver machen.¹⁰

Für die Bereitstellung der Mittel schlägt die Kommission vor, ein neues Budget im Rahmen des EU-Haushaltes, aber außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens, einzuführen. Bezüglich des Umfangs deutet sie lediglich an, dass dieser zunächst begrenzt sein soll, aber mit der Zeit wachsen kann, wenn sich das CCI als sinnvoller Reformmechanismus erweist. Gespeist wird das Budget nach den Vorstellungen der Kommission durch Beiträge der beteiligten Länder, die nach einem Schlüssel berechnet werden, der auf ihrer Wirtschaftsleistung beruht.

Nach Vertragsabschluss wird die Einhaltung der Inhalte von der Kommission überwacht. Falls Mitgliedsstaaten ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhalten, werden sie zunächst verwarnet. In einem zweiten Schritt ist es auch möglich, die bereitgestellten finanziellen Mittel auszusetzen bzw. eine Rückzahlung bereits übertragener Mittel zu veranlassen. Die Kommission macht deutlich, dass die finanzielle Unterstützung strikt an die Einhaltung der *Konditionalitäten* gebunden sein sollen, die in den Verträgen festgehalten werden.¹¹

Kritik am Competitiveness and Convergence Instrument

Mit dem CCI bzw. dem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit wird eine neue Phase des neoliberalen, autoritären Umbaus der EU eingeleitet. Während bisher vor allem die Neoliberalisierung und Ent-Demokratisierung der Haushaltspolitik auf der Agenda stand, liegt der Fokus nun auf der Wirtschaftspolitik. Ähnlich wie Fiskalpakt oder ESM in Bezug auf die Haushaltspolitik enthält der Pakt für Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf die Wirtschaftspolitik beide Dimensionen: Neoliberalisierung und Ent-Demokratisierung.

Die Neoliberalisierung ergibt sich durch die Inhalte der Verträge. Sie zielen auf Strukturreformen ab, die Lohnstandards, Arbeitnehmerrechte (Kündigungsschutz, Mindestlöhne etc.), aber bspw. auch ökologische Standards um der Wettbewerbsfähigkeit Willen attackieren. Diese Stoßrichtung kann anhand der bisherigen Praxis des Europäischen Semesters studiert werden, das bereits seit 2011 in Kraft ist und das für die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge eine wichtige Rolle spielen wird.

Die Ent-Demokratisierung erfolgt durch eine Schmälerung des wirtschaftspolitischen Spielraums nationaler Parlamente. Die Verträge werden zwischen den Regierungen, der Kommission und dem Rat ausgehandelt. Die Kommission schlägt zwar vor, zudem die Parlamente zu beteiligen, macht aber nur vage Andeutungen, wie das funktionieren könnte. Letztlich wird es wahrscheinlich darauf hinauslaufen, dass die Parlamente zu den jeweiligen Verträgen ja oder nein sagen, nicht aber die Inhalte mitgestalten können. Diese ja/nein-Entscheidung wird zudem durch den *Solidaritätsmechanismus* verzerrt. Die Parlamente entscheiden nicht nur über die Vertragsinhalte, sondern zugleich über die Annahme oder Ablehnung finanzieller Mittel der EU.¹²

¹⁰ Wenn keine Einigung zustande kommt, dann wird es keinen Vertrag geben – und damit auch keine finanzielle Unterstützung für die Reformen.

¹¹ Zudem sollen Vorkehrungen getroffen werden um zu vermeiden, dass die Reformen später wieder rückgängig gemacht werden.

¹² Gerade in ökonomisch schwierigen Phasen werden die Mitgliedsländer sich kaum gegen die Verträge entscheiden können.

Damit wird in der gesamten Eurozone ein Mechanismus geschaffen, der der Memoranden-Politik sehr ähnlich ist, die die Troika im Rahmen des ESM u.a. gegenüber Griechenland und Portugal betreibt. Finanzielle Mittel der EU sollen bereitgestellt werden, gekoppelt an die Umsetzung einer neoliberalen Reform-Agenda.

Unklar ist indes, ob das Europäische Parlament (EP) eine Rolle spielen wird. Die Kommission schlägt vor, die Verträge innerhalb des europäischen Sekundärrechts zu verankern. Die Bundesregierung plädiert hingegen für eine völkerrechtliche Lösung, also ähnlich wie beim Fiskalpakt für Verträge außerhalb europäischen Rechts. Das Modell der Kommission würde eine Beteiligung des EP erfordern, während jenes der Bundesregierung das EP umgehen würde. Voraussichtlich setzt sich die Bundesregierung durch. Für diese Vermutung spricht sowohl die Erfahrung jüngerer Reformverhandlungen in der EU als auch die Tatsache, dass es im europäischen Recht keine wirklich solide Grundlage für die geplanten Verträge gibt.¹³

Ein dritter zentraler Kritikpunkt bezieht sich auf die aggressive Welthandelsstrategie, die im CCI veranlagt ist. Angela Merkel hat in Davos deutlich gesagt, dass es darum geht *unseren Wohlstand* durch Weltmarktexpansion zu sichern. Durch eine strikte Orientierung auf Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandel nach deutschem Vorbild, sollen *global schlagkräftige europäische Unternehmen* geschaffen werden, die Weltmarktanteile erobern. Zum einen ist dieses Modell nicht geeignet um *unseren Wohlstand* zu sichern, sondern nur jenen unserer Eliten. Der Preis der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit sind schließlich niedrige Löhne und Sozialstandards. Zum anderen findet diese Wohlstandssicherung der Eliten auf Kosten des Restes der Welt statt, da natürlich der Druck auf die Ökonomien und Lebensstandards in anderen Weltregionen zunimmt.¹⁴

¹³ Siehe zu den rechtlichen Möglichkeiten ausführlicher: Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus (L. Oberndorfer, in: *juridikum* 1/2013).

¹⁴ Siehe hierzu insbesondere die Ausführungen der Davos-Rede von Kanzlerin Merkel.

Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?¹

Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie

Lukas Oberndorfer (AK Wien)

“Finally, the crisis has shown the need to strengthen [the Economic and Monetary Union’s] ability to take rapid executive decisions to improve crisis management in bad times and economic policymaking in good times.” Herman Van Rompuy, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5.12.2012²

Dieses Bekenntnis des Präsidenten des Europäischen Rates, die Krise durch exekutive Entscheidungen „lösen“ zu wollen, erinnert an die in der Weimarer Republik dominante Wirtschafts- und Rechtspolitik. Nachdem die Kosten der Krise 1929ff ein gigantisches Loch in den Haushalt gerissen hatten, unternahmen deutsche Industrieverbände und die Intellektuellen des „neuen Liberalismus“ den Versuch, die Krise als eine der Staatsschulden neu zu erzählen. Die „Überbeanspruchung“ des Staates durch die Sozialpolitik und die „Überbürdung“ der Wirtschaft mit Steuerlasten müsse durch „Strukturreformen“ und „Schuldenbremsen“ für Reich und Länder revidiert werden.³ Durchgesetzt wurde diese Politik, die drastische soziale Folgen nach sich zog, mangels parlamentarischer Mehrheiten durch „Präsidialkabinette“, denen Carl Schmitt als Rechtsberater zur Seite stand. Alle angesprochenen Maßnahmen wurden letztlich durch Notverordnungen auf Basis des Ausnahmezustandes exekutiv beschlossen.⁴

Auch wenn sich die gegenwärtige Krise der EU in vielerlei Hinsicht nicht mit der Weimarer Republik vergleichen lässt, sind manche Parallelen offenkundig: In Griechenland und Spanien etwa hat die durch die europäische Exekutive angeordnete Austeritätspolitik die Wirtschaft massiv einbrechen lassen. Die Arbeitslosigkeit liegt in beiden Ländern mittlerweile bei rund 27%, mehr als 55% der Jugendlichen sind ohne Arbeit – Werte, die in der Weimarer Republik nur in einem Jahr übertroffen wurden.⁵

Der sich durch diese Entwicklungen immer schneller öffnende „Zwiespalt zwischen Repräsentierten und Repräsentanten“⁶ hat die Hegemonie der neoliberalen Integrationsweise⁷ in eine tiefe Krise gestürzt. Dieser Verschiebung zugrunde liegt der zunehmend offene Widerspruch und Protest, der sich räumlich stark parallel zur ungleichen aber kombinierten Entwicklung des Europäischen Kapitalismus entzündet hat. Während es in den „Exportweltmeisterländern“, die das Problem der mangelnden Nachfrage durch Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktflexibilisierung externalisieren konnten,⁸ vergleichsweise ruhig blieb, kam es in den ökonomisch peripherisierten Ländern zu heftigen sozialen Kämpfen. Dennoch schlägt die – sich asymmetrisch in den Mitgliedstaaten entfaltende – politische Krise auf die europäische Ebene durch. Denn spätestens die, mit dem Euro verbundene, tiefe wirtschafts- und währungspolitische Integration hat ein europäisches Ensemble⁹ entstehen lassen, das die nationalen und europäischen Institutionen und ihre (In-)Stabilitäten – nicht zuletzt durch das Europarecht – eng miteinander verknüpft. Diese Krise der Hegemonie, so die hier vertretene These, drückt sich darin aus, dass auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen des Staatsapparate-Ensembles die brüchig gewordene Zustimmung durch exekutiven Zwang ersetzt wird.

Was unter dem Slogan „Echte Demokratie jetzt!“ aufbricht, ist dabei mehr als eine kleine Konjunktur sozialer Proteste. Denn in dieser Forderung drückt sich das Unbehagen über einen Prozess der Entdemokratisierung aus, der mit der größten Krise der Weltwirtschaft seit achtzig Jahren eine neue Qualität angenommen hat: Während mit der Neoliberalisierung aller Gesellschafts- und Lebensbereiche ab Anfang der 1980er Jahre eine schleichende Erosion der erkämpften Momente substantieller Demokratie einherging – von Colin Crouch auch als Postdemokratie bezeichnet¹⁰ – verdichtet sich dieser Prozess in der EU-Krisenbearbeitung zu einer autoritären Wende, die auch mit Elementen formaler Demokratie bricht.

Dies artikuliert sich nicht zuletzt darin, dass zentrale Bausteine zur radikalisierten Fortsetzung des „Weiter wie bisher“, wie die sogenannte Economic Governance¹¹ oder der Fiskalpakt, keine Rechtsgrundlage in der „europäischen Verfassung“ finden und nur durch Umgehung des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art 48 EUV) errichtet werden konnten.¹² Nicht nur die dazu getätigten rechtfertigenden Aussagen, wie jene von Van Rompuy, sondern auch die dabei zum Einsatz kommenden „juristischen“ Argumentationsmodi und Techniken, wie die Verwendung des Art 136 AEUV als Generalklausel zur Schaffung von nahezu unbegrenztem Sonderrecht¹³, scheinen Carl Schmitt „erschreckende Aktualität [zu] verleihen.“¹⁴

Charakteristisch für die bisherigen Instrumente der Krisenpolitik ist darüber hinaus, dass sie eine massive Aufwertung der Exekutivapparate nach sich ziehen und diese mit umfassenden Beschluss- und Sanktionskompetenzen ausgestattet haben. Gleichzeitig kommt es zu einer entschiedenen Schwächung der parlamentarischen Arena – sowohl auf nationaler als auf europäischer Ebene.

Von dieser Stoßrichtung sind auch jene Vorschläge gekennzeichnet, welche die Führungsfiguren des europäischen Apparate-Ensembles bisher im Rahmen der im Juni 2012 gestarteten Debatte über eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)¹⁵ vorgebracht haben: Nachdem die Regeln für eine strikte Austeritätspolitik durch eine autoritäre Konstitutionalisierung europaweit auf Dauer gestellt und damit einer demokratischen Infragestellung entzogen wurden, geht es nun um eine Europäisierung der im südeuropäischen Laboratorium erprobten „Strukturreformen“.¹⁶

In „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“, so die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, sollen sich die Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission (KOM) zur Deregulierung ihrer Arbeitsmärkte, zur Reform ihrer Pensionssysteme und zur Senkung ihrer Löhne verpflichten. Die KOM erklärt dazu ganz offen, dass die angedachten Verträge auf die Überwindung politischer Widerstände zielen.

Dass die Rechtsform ein ausgezeichneter Gradmesser für die Verschiebungen im demokratischen Gefüge ist, hat in neogramscianischer Perspektive¹⁷ schon Stephen Gill betont, als er in den 1990er Jahren mit dem Konzept des „neuen Konstitutionalismus“ die rechtliche Neu-Einfassung der neoliberalen Reorganisation von Ökonomie und Gesellschaft auf transnationaler Ebene beschrieben hat. Der neue Konstitutionalismus habe unter anderem eine europäische Verrechtlichung zur Folge, durch die sich die Wirtschaftspolitik einer populär-demokratischen Kontrolle weitgehend entziehe.¹⁸

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen gesellschaftlichen Bruches ist die Begrifflichkeit des neuen Konstitutionalismus allerdings zu radikalieren. Parallel zu den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die in Richtung eines „autoritären Wettbewerbsetatismus“¹⁹ geneigt sind und sich zunehmend nicht mehr mit dem Topos Post-Demokratie beschreiben lassen, da damit ein inkrementeller Prozess bis zur Krise angesprochen wird, der die Verfahren und Institutionen formaler Demokratie unangetastet lies²⁰, müssen auch die Verschiebungen im Bereich des „Europarechts“ begrifflich neu gefasst werden. Der neue Konstitutionalismus, mit dem Gill die europarechtskonforme und zumindest vom passiven Konsens getragene Verrechtlichung neoliberaler Dogmen beschrieben hat, wandelt sich meines Erachtens zu einem autoritären Konstitutionalismus.

Diese Entwicklungen und Brüche der europäischen Rechtsform versuche ich im Folgenden durch eine Darstellung und Problematisierung der diskursiven und rechtlichen Genese der Economic Governance²¹ und der in Diskussion stehenden „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ zu veranschaulichen. Daran schließen thesenhafte Überlegen zum Charakter des autoritären Konstitutionalismus und die damit verbundenen Gefahren und Chancen für die Demokratie in Europa an.

I. Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Einer jener „ideologischen Apparate“²², der zur Ausarbeitung von neoliberalen EU-Integrations- und Vertiefungsstrategien dient, ist das Weltwirtschaftsforum in Davos²³, das seiner Selbstbeschreibung zufolge erstmals 1971 unter der Patronanz der Europäischen Kommission (KOM) und der europäischen Unternehmerverbände zentrale Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik zusammenbrachte, um über die Zukunft der Europäischen Wirtschaft nachzudenken.²⁴ Die programmatische Rede zur Zukunft der EU,²⁵ welche die zentrale Führungsfigur des europäischen Apparate-Ensembles im Jänner 2013 in Davos hielt, eignet sich daher besonders gut, um die Kontinuitäten und Brüche in der „Weiterentwicklung“ der EU analytisch in den Blick zu nehmen.

Die Union, so Angela Merkel, hätte in den letzten Jahren wirtschafts- und finanzpolitische Instrumente geschaffen, deren Einrichtung vor einigen Jahren noch „unvorstellbar gewesen“ wäre. Was aber noch fehle, seien europäische Maßnahmen zur Herstellung globaler Konkurrenzfähigkeit. Dabei sei der Faktor Zeit zentral, denn zum einen müsse garantiert werden, dass die neuen Instrumente wirksam werden, bevor die politische Situation weiter eskaliere und zum anderen zeige die Erfahrung, dass es für solche Reformen Druck brauche. Die massiv angestiegene Arbeitslosigkeit in Europa sei daher eine Chance, denn auch in Deutschland hätte erst die Zahl von fünf Millionen Arbeitslosen tiefgreifende „Strukturreformen“ ermöglicht. Nach der Implementierung strikter Fiskaldisziplin sei daher die Wettbewerbsfähigkeit das nächste große europäische Thema: „Ich stelle mir das so vor – und darüber sprechen wir jetzt in der Europäischen Union –, dass wir analog zum Fiskalpakt einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit beschließen, in dem die Nationalstaaten Verträge mit der EU-Kommission (KOM) schließen, in denen sie sich jeweils verpflichten, Elemente der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, die in diesen Ländern noch nicht dem notwendigen Stand der Wettbewerbsfähigkeit entsprechen.“ Dabei müssten Bereiche, wie etwa die

„Lohnstückkosten [und] Lohnzusatzkosten“, im Zentrum stehen, die noch in der nationalen Hoheit der Mitgliedstaaten liegen.²⁶

Was genau mit den „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“ gemeint sein könnte, wird unter anderem in einer detaillierten Mitteilung zur Vertiefung der WWU deutlich, welche die KOM bereits gegen Ende 2012 fertiggestellt hat.²⁷ Geht es nach der europäischen Exekutive, soll das neue Instrument in das Verfahren zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“²⁸ eingepasst werden, das im Rahmen der sogenannten Economic Governance im Herbst 2011 beschlossen wurde. Bei der Bezeichnung des Rechtsaktes „Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ handelt es sich um die Entwendung eines Begriffes. Jahrzehntlang hatten heterodoxe Ökonom_innen darauf hingewiesen, dass die Einführung der WWU ohne gemeinsame Lohn-, Steuer-, Transfer- und Sozialpolitik die dem Kapitalismus inhärente ungleiche Entwicklung in der EU beschleunigen würde.²⁹ Um eine zentrale Krisenursache zu beheben, lautete daher die Forderung, die Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung und im Außenhandel einzudämmen. Dazu müssten jene Länder, die durch Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktderegulierung einen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen und damit letztlich die Verschuldung der Staaten mit einem Leistungsbilanzdefizit mitbewirken, ihre Löhne beziehungsweise Arbeitskosten kräftig anheben.³⁰

Eine dieser Auffassung diametral entgegengesetzte Bedeutung des Begriffes „ungleiche Entwicklung“ etabliert nun die Verordnung. Dies wird deutlich, wenn es im Rechtsakt heißt, dass jene „Mitgliedstaaten am dringlichsten“ politische Maßnahmen setzen müssen, „die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen.“³¹ Es sollen solange „Korrekturen“ in der „Lohnpolitik“ und zur Deregulierung der „Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte“ vorgenommen werden,³² bis die „Wettbewerbsfähigkeit“³³ wiederhergestellt ist. Die Verabschiedung dieses Instrumentes, hat dazu geführt, dass die KOM rechtlich betrachtet bereits jetzt weitgehend die Zügel zur Restrukturierung der europäischen Wirtschaftspolitik in der Hand hält.

Indem die KOM der Verordnung nach allein dazu berufen ist, jährlich ein Scoreboard mit makroökonomischen Indikatoren zu erstellen.³⁴ legt sie ohne Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments das Zielraster der europäischen Volkswirtschaft(en) fest und beurteilt danach die wirtschaftliche Performance der Mitgliedstaaten. Wenn die KOM in dieser Überprüfung zur Auffassung gelangt, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht, wird ein Restrukturierungsverfahren eingeleitet.³⁵ Dies hat zur Konsequenz, dass der betroffene Staat einen „Korrekturmaßnahmenplan“ vorzulegen hat, in dem genaue „Strukturreformen“ und ein Zeitplan ihrer Umsetzung enthalten sein müssen.³⁶

Erstmals werden durch dieses Verfahren im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik auch Sanktionen vorgesehen, die über eine reine „Prangerwirkung“ durch die Veröffentlichung von Entscheidungen hinausgehen.³⁷ Für jene Länder, deren Währung der Euro ist, können nötigenfalls jährlich nicht unempfindliche Geldbußen in der Höhe von 0,1% BIP verhängt werden, sofern die Korrekturmaßnahmen nicht umgesetzt werden.³⁸ Stellt die KOM hingegen keine „übermäßigen Ungleichgewichte“ sondern nur „Ungleichgewichte“ fest, bleibt der Weg zu einem Korrekturmaßnahmenplan und Sanktionen versperrt. Im Gegensatz zu der damit angesprochenen „korrektiven Komponente“ greift hier nur die „präventive

Komponente“,³⁹ die allein zu wirtschaftspolitischen Empfehlungen und deren Veröffentlichung ermächtigt.

Alle zentralen Entscheidungen des Verfahrens – insbesondere auch jene zur Verhängung der Sanktionen – werden mittels der neu eingeführten „Reverse Majority Rule“ beschlossen. Dies hat zur Konsequenz, dass die KOM de facto alle Beschlüsse alleine fassen kann, denn sie kann nur durch ein Veto mit qualifizierter Mehrheit im Rat überstimmt werden, der dazu eigens – innerhalb von zehn Tagen – einzuberufen ist.⁴⁰

Trotz dieser weitgehend unbeschränkten Position zur wettbewerblichen Restrukturierung der europäischen Volkswirtschaft(en), die der KOM seit dem Beschluss der Economic Governance zukommt, würden die Verträge für Wettbewerbsfähigkeit den Einfluss der europäischen Exekutive und der nationalen Regierungen gegenüber den Parlamenten erneut stärken. Die Verträge sollen nämlich dem Konzept zufolge direkt zwischen den Mitgliedstaaten und der KOM geschlossen werden. Um die „zügige Verabschiedung und Umsetzung von Reformen durch Überwindung [...] politischer Hindernisse für die Reform zu fördern“⁴¹, soll eine finanzielle Unterstützung ausbezahlt werden, wenn der in den Verträgen festgelegte Zeitplan Strukturmaßnahmen eingehalten wird. So könnten etwa die „kurzfristigen Folgen von Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aufgefangen werden [...]“⁴² Die entsprechende Finanzierung soll über einen Sonderfond abgewickelt werden, in den die Länder der Eurozone einzuzahlen hätten.⁴³

Schon ein kurzer Blick auf diese Pläne macht deutlich, was damit erreicht werden soll: Die im südeuropäischen Laboratorium des Neoliberalismus entwickelte Praxis der Verabschiedung von „Memoranda of Understanding“, die finanzielle Unterstützung im Gegenzug zu detaillierten „Strukturreformen“ (welche von den Aushebelung des Flächenkollektivvertrages bis zur Privatisierung des Wassers reichen)⁴⁴ gewähren, soll europäisiert werden. Um jedoch das Argument in Stellung bringen zu können, dass „Musterschüler der Wettbewerbsfähigkeit“ vom geplanten Instrument nicht betroffenen sind, differenziert die KOM: Entsprechende Verträge sollen „nur“ von jenen Staaten geschlossen werden, in denen makroökonomische Ungleichgewichte vorliegen, die also der präventiven oder der korrektiven Komponente unterliegen.⁴⁵ Nimmt man das von der KOM noch recht zurückhaltend durchgeführte Verfahren über makroökonomische Ungleichgewichte 2012 zur Grundlage, bedeutet dies allerdings, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten der Eurozone in Zukunft einem Memorandum of Understanding unterliegen würde.⁴⁶

Abseits des finanziellen Anreizes sollen die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ durch zwei weitere Instrumente effektiviert werden. Zum einen könnten die „Vereinbarungen [...] dadurch durchsetzbar sein, dass die KOM eine Verwarnung (Art 121 Abs 4 AEUV) an einen Mitgliedstaat richten kann, der sich nicht an die vertragliche Vereinbarung hält.“⁴⁷ Zum anderen sollen jene Staaten in der korrektiven Komponente mit Sanktionen (bis zu 0,1% des BIP) belegt werden, wenn sie gegen die Verträge verstoßen.⁴⁸

Während die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ im europäischen Apparate-Ensemble weitgehend außer Streit zu stehen scheinen,⁴⁹ wird über deren rechtliche Ausgestaltung noch gerungen: Im Gegensatz zur deutschen Bundeskanzlerin, die einen völkerrechtlichen Vertrag für Wettbewerbsfähigkeit analog zum Fiskalpakt beschließen möchte, präferiert die KOM eine Lösung durch europäisches Sekundärrecht.

Art 136 AEUV als Generalklausel für unbegrenztes Sonderrecht?

In ihrem Konzept für eine Vertiefung der WWU führt die KOM aus, dass Art 136 AEUV, auf den sie bereits das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten gestützt hatte, eine geeignete Grundlage für die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ bildet.⁵⁰ Diese Argumentation ist mehr als zweifelhaft. Art 136 AEUV ermächtigt den Rat für die Euro-Zone, Maßnahmen zu erlassen, um a) „die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken“ und b) für die Euro-Staaten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind.“⁵¹ Dies darf darüber hinaus nur im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen (Art 121 und 126 AEUV) und nach den dort vorgesehenen Verfahren geschehen. Das bedeutet, dass sich die spezifischen Regeln für die Eurozone im Rahmen der durch die Verträge vorgegebenen Grenzen bewegen müssen, „was die Bedeutung der Vorschrift auf ein Minimum reduzier[t].“⁵² Daraus folgt, dass Art 136 AEUV nicht mehr und auch nichts anderes erlaubt als das sonstige Primärrecht.⁵³ Der Tatbestand enthält demnach „keine Ermächtigung zu weitergehenden Eingriffen in die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten“⁵⁴ Auf dieser Grundlage können daher höchstens intensiviertere Koordinations- und Informationspflichten für die Euro-Zone etabliert werden.⁵⁵

Es braucht daher kein juristisch geschultes Auge, um zu erkennen, dass Art 136 AEUV weder für die wesentlichen Komponenten des bereits beschlossenen Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten noch für die angedachten Verträge für Wettbewerbsfähigkeit eine Kompetenzgrundlage bildet. Der einschlägige Art 121, auf den Art 136 in Sachen Wirtschaftspolitik zurückverweist, sieht weder die im Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten vorgesehenen Sanktionen in Form von Geldbußen, noch ein Abstimmungsverfahren nach der Reverse Majority Rule vor. Genauso wenig lässt sich in den Art 121 und 126 AEUV eine Ermächtigung der KOM zum Abschluss von „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“, noch die Kompetenz zur Überwachung der Umsetzung der darin vereinbarten „Reformen“ finden. Auch eine finanzielle Unterstützung für die Umsetzung von Vereinbarungen lässt sich den Verträgen nicht entnehmen. Die Europarechtswidrigkeit von „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“ ist daher schon nach der Prüfung der ersten Tatbestandsvoraussetzung offenkundig. Ebenso wenig erfüllt das angestrebte Instrument die zweite durch Art 136 AEUV geforderte Voraussetzung, da es weder eine Maßnahme der Haushaltsdisziplin noch eine Verabschiedung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik, darstellt.

Aus der mit dem Fiskalpakt geöffneten Büchse der Pandora: Pakt für Wettbewerbsfähigkeit

Vielleicht ist es diese offenkundige Unionsrechtswidrigkeit, welche die KOM bewogen hat, sich in ihrem Konzept auch eine Hintertür offen zu halten: „Zwischenstaatliche Lösungen sollten [...] nur als Ausnahme- und Übergangsmaßnahmen in Erwägung gezogen werden, wenn eine Lösung auf EU-Ebene eine Änderung der Verträge erfordern würde [...]“.⁵⁶ Damit spielt die KOM auf die Flucht aus dem Europarecht nach dem „Modell Fiskalpakt“ an. Eine Präferenz für diesen erneuten Einsatz eines völkerrechtlichen Vertrages zur Umgehung jener Konsens-Erfordernisse, die eine Änderung der europäischen Verträge benötigt, lässt sich

jedenfalls auch der Davoser Rede der deutschen Bundeskanzlerin entnehmen. Aber gerade weil dieses Vorgehen deckungsgleich mit jenem zum Fiskalpakt wäre, lassen sich die dagegen vorgebrachten rechtlichen Argumente⁵⁷ weitgehend auch auf einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit übertragen. Dies gilt ins-besondere für die zentrale Rolle der KOM, deren Heranziehung (Organleihe) außerhalb des Europarechts ohne völkervertragliche Einwilligung bzw. der unter Umständen notwendigen primärrechtlichen Genehmigung „aus unionsrechtlicher Sicht unzulässig ist.“⁵⁸ Das in den Europarechtswissenschaften herrschende Verdikt,⁵⁹ dass der Fiskalpakt unionsrechtswidrig ist, würde daher auch den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit treffen.

II. Konstitutionalisierung als umkämpftes, strategisches Projekt

Die Economic Governance, der Fiskalpakt und die „Verträge über Wettbewerbsfähigkeit“ weisen unzweifelhaft Charaktermerkmale des neuen Konstitutionalismus auf. Wie schon die Errichtung der WWU zielen auch diese Instrumente darauf ab, die neoliberale Integrationsweise „durch politische und rechtliche Mechanismen, die nur schwer veränderbar sind“ abzusichern.⁶⁰ Doch der neoliberale Konstitutionalismus hat sich in mehreren Aspekten radikalisiert und nimmt zunehmend eine autoritäre Form an.

Diese Verschiebungen und den Umstand, dass diese Entwicklungen für die Erringung europäischer Demokratie gleichzeitig Herausforderung und Chance darstellen, möchte ich in abschließenden Thesen darlegen:

1. Mit seiner Begrifflichkeit hat Gill die rechtskonforme Einführung neoliberalen Wirtschafts(verfassungs)rechts angesprochen, die zumindest vom passiven Konsens der Subalternen⁶¹ getragen wurde. Da der Konsens für die neoliberale Integrationsweise und eine Vertiefung der Wirtschaftsunion aber zunehmend nicht mehr gegeben ist, erfolgt eine Flucht auch noch aus jenen Rechtssedimenten, die selbst das Ergebnis des neuen Konstitutionalismus sind. Um eine Vertragsänderung und die damit verbundenen Konsenserfordernisse zu umgehen, werden Instrumente neoliberaler Wirtschaftspolitik rechtswidrig in die „europäische Verfassung“ eingepresst – oder überhaupt – nach dem Modell des Fiskalpaktes – unter vollständiger Umgehung des Europarechts errichtet. Während bis zur europäischen Hegemoniekrise nationalstaatliche Kompromissgleichgewichte durch die Verlagerungen von Politikfeldern in das Europarecht umgangen und herausgefordert wurden, werden nun selbst die in der europäischen Rechtsform verdichteten Kräfteverhältnisse zu eng für die Radikalisierung des neoliberalen Projekts. Nachdem die Hegemoniekrise des europäischen Staatsapparate-Ensembles mittlerweile dazu geführt hat, dass – wie nach den Wahlen in Griechenland im Juni 2012 deutlich wurde – ganze Staaten aus dem neoliberalen Konsens auszubrechen drohen, ist zu erwarten, dass die Vertiefung der WWU vorerst im Modus des autoritären Konstitutionalismus bewerkstelligt werden soll. Denn auch jeder Mitgliedstaat hat im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens die „Veto-Macht“, eine „Verfassungsrevision“ zu verhindern.

2. Schon der neue Konstitutionalismus zielte darauf, die Wirtschaftspolitik unabhängiger von der Notwendigkeit subalternen Zustimmung zu machen. Der offene Widerstand gegen eine Radikalisierung der neoliberalen Integrationsweise soll nun jedoch durch eine nahezu vollständige Entkopplung des Europäischen Apparate-Ensembles von Konsenserfordernissen gebrochen werden. Erst nach einer Vertiefung der WWU durch den autoritären

Konstitutionalismus, könnte es zu einer Rückkehr zum neuen Konstitutionalismus kommen. In diese Richtung weist beispielsweise der Umstand, dass die Kommission erst in einer mittel- bzw langfristigen Perspektive eine Vertragsänderung anstrebt, mit der dann sogar die „Möglichkeit, Änderungen nationaler Haushalte zu verlangen oder dagegen ein Veto“ einlegen zu können,⁶² geschaffen werden soll. Angesichts der zwischenzeitlich durch den autoritären Konstitutionalismus in Stellung gebrachten Instrumente, die de facto auf eine Aushebelung der nationalstaatlichen Parlamente hinauslaufen, wäre ein Scheitern der verfassungsrechtlichen Entmachtung der Legislative im Modus des neuen Konstitutionalismus verkraftbar.

3. Verbunden mit dem autoritären Konstitutionalismus ist ein zunehmender Eingriff in nationalstaatliche Verfahren formaler Demokratie und des Rechtsstaates. Entgegen der national-populistischen Argumentation richtet sich dies nicht gegen die einzelnen Staaten, vielmehr soll dieser Eingriffe das neoliberal konfigurierte, europäische Apparat-Ensemble, dessen Teil die nationalstaatlichen Exekutiven sind, in die Lage versetzen, soziale Rechte zu schleifen, die noch in den nationalen Rechtsordnungen verankert sind. Dies ist ein weiterer gemeinsamer Nenner des Fiskalpaktes, der Economic Governance und der Verträge über Wettbewerbsfähigkeit: Sie schwächen gerade jene Terrains, auf denen die Subalternen ihre Interessen noch vergleichsweise einfach durchsetzen können (insbesondere nationalstaatliche Parlamente). Gleichzeitig kommt es bisher zu keiner Aufwertung des Europäischen Parlaments. Die zentrale Konfliktachse des autoritären Konstitutionalismus lautet daher nicht Europäische Union vs. Nationalstaat, sondern europäisches Staatsapparate Ensemble vs. (repräsentative) Demokratie.

4. Die damit angesprochene Aufwertung der Exekutive muss weiter differenziert werden. So kommt es genau besehen nicht generell zu Stärkung der Exekutive. Vielmehr werden mit den im ECOFIN-Rat vertretenen nationalen Finanzministerien und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission gerade jene Staatsapparate aufgewertet, die besonders neoliberal und maskulinistisch konfiguriert sind.⁶³

5. Ob die autoritäre Wende aber gelingt, oder ob durch europäische Kämpfe um „echte Demokratie“ sogar der neue Konstitutionalismus unterbrochen werden kann, ist allerdings offen. Die in diesen Bewegungen erhobene Forderung nach einer Versammlung zur Neugründung Europas könnte ein Einstiegsprojekt in einen progressiven Konstitutionalismus sein,⁶⁴ der den Menschen in Europa die Möglichkeit gibt, über Alternativen zu streiten und ihre gemeinsame Zukunft zu gestalten. Der Ausbau repressiver Herrschaftstechniken und deren Konstitutionalisierung darf jedenfalls nicht als reine Stärkung der neoliberalen Gesellschaftsformation verstanden werden. Auch wenn sie wohl nie dominanter war als heute, lässt der Verlust ihrer führenden, hegemonialen Momente sie spröde werden und verknöchern. Stephen Gills These,⁶⁵ dass der neue Konstitutionalismus viel mehr ein strategisches Projekt ist als ein abgeschlossener historischer Prozess, und dass sein Bestehen daher kontingent und umkämpft ist, bleibt daher auch für seine autoritäre Weiterentwicklung aufrecht.

Endnoten

1 Man denkt und schreibt nicht alleine. Für Anregungen und Diskussionen danke ich daher dem Arbeitskreis kritische Europaforschung der AkG, Andrea Kretschmann und Oliver Prausmüller.

- 2 www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf (1.2.2013).
- 3 Witt, Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik. Überlegungen zur Finanzpolitik des Deutschen Reiches in den Jahren 1930 bis 1932, GG 1982, 386 (388).
- 4 Siehe dazu ausführlich *Oberndorfer*, Die Renaissance des autoritären Liberalismus? – Carl Schmitt und der deutsche Neoliberalismus, PROKLA 2012, 413.
- 5 Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu (1.2.2013).
- 6 *Gramsci*, Gefängnishefte, Band 7 (1996) 1577.
- 7 Für den Begriff der Hegemonie siehe einführend *Opratko*, Hegemonie. Politische Theorie nach Antonio Gramsci (2012), für jenen der Integrationsweise *Ziltener*, Strukturwandel der europäischen Integration (1999) 132ff.
- 8 *Feigl/Zuckerstätter*, Wettbewerbsorientierung als europäischer Irrweg, infobrief eu & international 4/2012, 1.
- 9 *Buckel/Georgi/Kannankulam/Wissel* sprechen in diesem Zusammenhang zutreffend von einem europäischen Staatsapparate-Ensemble. Siehe dazu *dies*, Kräfteverhältnisse in der europäischen Krise in Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg), Die EU in der Krise (2012) 11.
- 10 Siehe dazu den Beitrag von *Colin Crouch* in diesem Heft, der jedoch im Gegensatz zur hier vertretenen These argumentiert, dass die Institutionen der *formalen* Demokratie auch in und nach der Krise (2008ff) intakt bleiben und daher weiterhin mit dem Begriff Postdemokratie zu operieren sei.
- 11 Bekannt auch unter dem Namen „Sixpack“. Siehe dazu *Oberndorfer*, Eine Krisenerzählung ohne Kompetenz – Economic Governance rechtswidrig?, infobrief eu & international 3/2011, 7.
- 12 *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, Fiskalvertrag und Unionsrecht – Unionsrechtliche Grenzen völkervertraglicher Fiskalregulierung und Organleihe, NJW 2013, 9.
- 13 *Häde* in *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV- Kommentar⁴ (2011) Art 136 Rn 4.
- 14 *Joerges*, Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise, Der Staat 2012, 357 (377). Siehe dazu auch Fn 4.
- 15 Startschuss dazu war der „Bericht der vier Präsidenten“: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf (1.2.2013).
- 16 *Hermann*, Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten, infobrief eu & international 5/2012, 2.
- 17 Siehe dazu einführend *Opratko/Prausmüller*, Neogramscianische Perspektiven in der IPÖ in *dies* (Hg), Gramsci global (2011) 11.
- 18 *Gill*, European Governance and New Constitutionalism, New Political Economy 1998, 5.
- 19 *Oberndorfer*, Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbetatismus? in Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, Die EU in der Krise (2012) 50.
- 20 Siehe dazu Fn 10.
- 21 Aus Platzgründen fokussiere ich an dieser Stelle ausschließlich auf das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten; umfassender *Oberndorfer*, infobrief eu & international 3/2011, 7.
- 22 *Gill*, American Hegemony and the Trilateral Commission (1989) 52.
- 23 Ebd.
- 24 www.weforum.org/history (1.2.2013).
- 25 www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html (1.3.2013).
- 26 Ebd.; Für eine ökonomische Aufschlüsselung dieser Strategie siehe *Demirovic´/Sablowski*, Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa, PROKLA 2011, 77.
- 27 Ein Konzept für eine vertiefte und echte WWU, 28.11.2012, KOM(2012) 777.
- 28 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, VO (EU) 1176/2011.
- 29 Siehe statt vieler *Bieling*, European Constitutionalism and Industrial Relations, in *Bieler/Morton* (2001) 93.
- 30 *Stockhammer/Onaran/Ederer*, Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro Area, Cambridge Journal of Economics 2009, 139.
- 31 ErwGr 17 VO (EU) 1176/2011.
- 32 ErwGr 20 VO (EU) 1176/2011.
- 33 ErwGr 17 VO (EU) 1176/2011.
- 34 Art 4 Abs 8 VO (EU) 1176/2011.
- 35 Art 7 VO (EU) 1176/2011.
- 36 Art 8 Abs 1 VO (EU) 1176/2011.
- 37 VO (EU) 1174/2011.
- 38 Art 3 Abs 5 VO (EU) 1174/2011.
- 39 Art 6 VO (EU) 1176/2011.

- 40 Art 3 Abs 3 VO (EU) 1174/2011.
- 41 KOM(2012) 777, 25.
- 42 Ebd 26.
- 43 Ebd 51.
- 44 Fn 16.
- 45 KOM(2012) 777, 50.
- 46 europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-388_en.htm (1.2.13).
- 47 KOM(2012) 777, 51.
- 48 Ebd 20.
- 49 In den Schlussfolgerungen des ER vom Dezember 2012 wird sein Präsident mit der Erstellung eines Berichtes über entsprechende Maßnahmen bis Juni 2013 beauftragt.
- 50 KOM(2012) 777, 26.
- 51 Art 136 Abs 1 AUEV.
- 52 *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV-Kommentar² (2012) Art 126 AEUV Rn 2.
- 53 *Louis*, The Economic and Monetary Union, CMLRev 2004, 575; *Häde*, Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die WWU?, JZ 2011, 333
- 54 *Häde* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AUEV-Kommentar⁴ (2011) Art 136 Rn 4.
- 55 *Kempen* in *Streinz*, Art 126 AEUV Rn 2.
- 56 KOM(2012) 777, 16.
- 57 *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, NJW 2013, 9.
- 58 *Calliess/Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische ‚Fiskalunion‘?, JZ 2012, 477 (484).
- 59 Siehe für entsprechende Verweise *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, NJW 2013, 9.
- 60 *Gill*, Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in *Bieling/Steinhilber*, Die Konfiguration Europas (2000) 44.
- 61 In Anschluss an *Gramsci* werden in der kritischen Theorie, damit jene zusammengefasst, die durch gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse untergeordnet (lat.: subalternus) werden.
- 62 KOM(2012) 777, 30.
- 63 *Klatzer/Schlager*, Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance, Kurswechsel 2012, 23.
- 64 *Marterbauer/Oberndorfer*, Federating Competition States vs. Building Europe from Below – EU Treaty Revisions as an Opportunity for the Democratization of Economy and Politics, Queries N°9 (2013) 76.
- 65 *Gill*, Inequality and the Clash of Globalizations, International Studies Review (2002) 47 (47).