

# Neoliberalismus und die Europäische Union<sup>1</sup>

Christoph Hermann

## 1. Einleitung

Europa glaubt gerne von sich selber, dass es anders wäre. Im folgenden Artikel gehen wir der Frage nach, inwiefern sich die europäische Politik vom neoliberalen Mainstream unterscheidet, der seit bald drei Jahrzehnten mit wenigen Ausnahmen die Wirtschaftspolitik bestimmt. Wir argumentieren, dass sich Europa in dieser Hinsicht nicht grundsätzlich vom Rest der Welt unterscheidet und insbesondere der Integrationsprozess seit den 1980er Jahren dazu benutzt wurde, um neoliberale Politiken in Europa zu etablieren. In einem ersten Teil versuchen wir, die Natur des Neoliberalismus zu beschreiben und damit zusammenhängende zentrale neoliberale Politiken herauszuarbeiten. Im zweiten Teil konzentrieren wir uns dann auf den europäischen Integrationsprozess und veranschaulichen an drei Beispielen – der gemeinsame Markt, die Wirtschafts- und Währungsunion und die Beschäftigungsstrategie –, wie neoliberale Politiken in Europa umgesetzt wurden. Der Beitrag endet mit ein paar Überlegungen zum Entwurf der europäischen Verfassung.

## 2. Neoliberale Politik aus globaler Perspektive

Obwohl Neoliberalismus primär ein ideologisches und theoretisches Projekt zur Veränderung kapitalistischer Ökonomien und gesellschaftlicher Systeme darstellt, ist es auf materielle Kräfte und Institutionen angewiesen, die Erwartungen und Normen so beeinflussen, dass sie stärker auf Marktreize reagieren. Im Gegensatz zu den national ausgerichteten keynesianistischen Projekten der Nachkriegszeit oder Delors Vision eines sozialen Europas war der Neoliberalismus von Anfang an ein transnationales Projekt. Auf der globalen Ebene waren die treibenden Kräfte der Freihandel und die uneingeschränkte Mobilität des Kapitals. Nachdem die USA 1974 und Großbritannien 1979 Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft hatten, wurde die Kapitalfreiheit in den 1980er Jahren durch internationale Verträge verallgemeinert. Die Verringerung von Handelsbarrieren und die erhöhte Mobilität des Kapitals führten gemeinsam mit einer dramatischen Reduktion der Transportkosten und mit der Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken zur Herausbildung von multinationalen Konzernen, die in der Lage sind, mit nationalen Regierungen über die günstigsten Bedingungen für ihre Investitionen zu verhandeln. Der Prozess der unternehmerischen Internationalisierung war mit der Übernahme von herrschenden anglo-amerikanischen *corporate governance*-Praktiken und mit einer stärkeren Abhängigkeit von internationalen Finanzmärkten verbunden. Der Übergang von Bankkrediten zu Finanzmarkt basierten Finanzierungsquellen wurde durch eine Periode mit ausgesprochen hohen Zinsraten erleichtert. Als Folge dieser Entwicklung kam es nicht zuletzt zu einer weit verbreiteten Reorientierung des Managements weg vom *stakeholder* hin zum *shareholder value*.

Im Gegensatz dazu nahm die neoliberale Gegenrevolution auf nationaler Ebene zuerst die Form der monetären Restriktivität an, um die Inflationsraten, die in den 1970er Jahren in den meisten westlichen Ländern deutlich zunahmen, in den Griff zu bekommen. In Südamerika, wo die neoliberalen Rezepte zuerst in Uruguay, Chile und Argentinien angewandt wurden, wurden Inflationsraten zeitweise dadurch kontrolliert, dass die nationalen Währungen in fixen Austauschraten an den Dollar gebunden wurden – was in der Literatur auch Dollarisierung genannt wird. In den entwickelten Ländern wurde die Inflation dagegen hauptsächlich durch eine Anhebung der Zinsraten bekämpft. Das wohl bekannteste Beispiel dieser Politik ist der so genannte »Volcker Schock« (Dumenil/Levy 2004). Der Name geht auf den damals neu berufenen Präsidenten der US-Notenbank Paul Volcker zurück, der die reale Zinsrate von minus zwei Prozent bei seinem Amtsantritt 1979 auf durchschnittlich plus 7,5 Prozent in den folgenden drei Jahren erhöhte. Die Zinsraten stiegen auch in Großbritannien, nachdem Margaret Thatcher die Regierung übernommen hatte. Zwar waren die hauptsächlichlichen Verlierer des »Volcker Coup« (ebd.) die Entwicklungsländer, wo durch die hohen Zinsen die Schulden explodierten, die Stabilisierung der Preise hatte aber auch eine Reihe von negativen Folgen in den entwickelten Staaten. Vielerorts gingen Industrieunternehmen bankrott, weil sie die Zinsraten nicht mehr begleichen konnten. Der Niedergang dieser Unternehmen bedeutete einen Verlust von hunderttausenden Arbeitsplätzen, viele davon relativ gut bezahlt und gewerkschaftlich organisiert.

Gleichzeitig führte die Abschaffung von Hindernissen für Kapitalmobilität zusammen mit der Erhöhung der Zinsraten zu einer Umkehr der globalen Finanzströme: Die in den 1960er Jahren einsetzende Abwertung des Dollar und vor allem der 1973 erfolgte Zusammenbruch des Bretton Wood-Systems der festen Wechselkurse hatten dafür gesorgt, dass »billiges« Geld aus den USA und Europa in die Entwicklungsländer floss. Durch die steigenden Zinsraten und einem wieder erstarkten Dollar in den 1980er und 90er Jahren floss das Geld zurück, um das wachsende US-Handelsbilanzdefizit zu finanzieren. Zwar wird der Hauptteil des Defizits durch Asien finanziert, innerhalb Europas gehören aber auch Deutschland und Frankreich zu den Nettokapitalexporteurs. Die hohe Attraktivität der amerikanischen Ökonomie für ausländisches Kapital beschert den USA im Vergleich zu anderen Ländern einen entscheidenden Vorteil und erklärt zum Teil das geringere Wachstum in Europa. Allerdings hat nur jenes Land das Privileg, ein derartiges Handelsbilanzdefizit aufzutürmen, das die Weltwährung sein Eigen nennt. Der Neoliberalismus war deshalb auch von entscheidender Bedeutung, um die führende Rolle der USA in der Welt wiederherzustellen, nachdem diese Position nach der amerikanischen Niederlage in Vietnam von Europa und Japan angefochten worden war. Darüber hinaus war die in den letzten drei Jahrzehnten zu beobachtende historisch einmalige Ausdehnung des von den USA dominierten Finanzsektors ein Schlüssel zur Restaurierung der amerikanischen Dominanz in der Welt.

Der Monetarismus war begleitet von einer gleichzeitigen Abschaffung und Auslöschung von Bestimmungen, die die unternehmerischen Freiheiten einschränkten und damit die Markteffizienz unterbanden. Eines der Hauptziele der neoliberalen Deregulierung waren die Arbeitsmärkte. Die angebliche Rigidität der Arbeitsmärkte wurde für den hohen Inflationsdruck und später für die massive Zunahme der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Die wahren Gründe lagen aber viel eher in

den niedrigen Investitionsraten und den hohen Zinsraten. Das neoliberale Projekt beinhaltete deshalb einen mehr oder weniger offenen Angriff auf die Gewerkschaften, die für die Rigidität der Arbeitsmärkte verantwortlich gemacht wurden. Während in Großbritannien dieser Kampf äußerst intensiv und brutal geführt wurde, setzte die Entwicklung in den USA früher ein und verlief dann wesentlich langsamer. In beiden Fällen kommt als Ergebnis nur noch ein kleiner Teil der ArbeiterInnenschaft in den Genuss einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Im Trikont waren die Kämpfe vielfach noch dramatischer, blieben aber in der entwickelten Welt unbeachtet. Allgemein ist in den Entwicklungsländern der Druck, Arbeitsmarktstandards nach unten zu korrigieren, wesentlich höher als in den entwickelten Ländern. Ökonomisch weniger entwickelte Staaten, dazu zählen auch Länder an der europäischen Peripherie, nutzten traditionell die Abwertung ihrer nationalen Währungen, um mit den entwickelten kapitalistischen Ländern konkurrieren zu können. Wenn allerdings Preisstabilität zur höchsten Priorität wird, ist der Weg der Abwertung verschlossen. Die einzige Möglichkeit, die diese Länder noch haben, um konkurrenzfähig zu werden, ist die Reduktion von Löhnen und die Ausdehnung von Arbeitszeiten. Die südamerikanischen Maquiladores mit ihren langen Arbeitszeiten und unmenschlichen Arbeitsbedingungen sprechen Bände darüber, wie Trikont-Länder versuchen, unter den Bedingungen der monetären Rigidität auf dem Weltmarkt zu konkurrieren.

Da die Effektivität flexibilisierter Arbeitsmärkte maßgeblich von der Bereitschaft potenzieller ArbeiterInnen abhängt, deregulierte Beschäftigungsformen wie Teilzeit, befristete Beschäftigung oder selbständige Arbeit anzunehmen, mussten auch die sozialen Sicherungssysteme entsprechend umgestaltet werden. Das Ergebnis war eine Verschiebung weg von allgemein zugänglichen Unterstützungen zu solchen, die nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn eine Bedürftigkeit vorliegt. Leistungen sind demnach nicht länger ein soziales Recht, sondern eine zeitlich beschränkte Hilfe für Arbeitslose, die es ihnen ermöglichen soll, möglichst rasch den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die damit verbundene Individualisierung des Arbeitslosenproblems wird in der englischsprachigen Literatur als eine Verschiebung von *welfare* zu *workfare* beschrieben (Peck 2003). In diesem Sinn müssen auch Maßnahmen wie lebenslanges Lernen als Teil einer allgemeinen Strategie verstanden werden, indem die Verantwortung für Beschäftigung von der Makro- zur Mikroebene verlagert wird. Gleichzeitig wird die dem Prinzip des *workfare* folgende Umgestaltung der Sozialsysteme durch die budgetäre Austerität und fiskalische Zurückhaltung verschärft. Das Resultat ist ein Anstieg der allgemeinen Unsicherheit – zumindest für jene, die von Lohneinkommen abhängen. Die budgetäre Austerität ist ein weiteres wesentliches Merkmal der neoliberalen Umstrukturierung. Im Allgemeinen werden vier Argumente für die Kürzungen der Staatsausgaben ins Treffen geführt: Erstens gelten Budgetdefizite als zusätzlicher Faktor, der die Inflation anheizt. Zweitens sind Budgetausgaben von Steuereinnahmen abhängig. Mit der steigenden Kapitalmobilität haben insbesondere BezieherInnen von hohem Einkommen die Möglichkeit, ihr Vermögen Steuer sparend im Ausland anzulegen. Drittens wird durch die steigenden Zinsraten das Schuldenmachen deutlich teurer und viertens vervielfachen sich durch steigende Arbeitslosenzahlen die Kosten für ein effektives Wohlfahrtssystem. Auch in diesem Fall ist die durch die Budgetkürzungen ausgelöste menschliche Unsicherheit im Trikont besonders dramatisch. Die dortigen Ökonomien sind in den letzten zwei Jahrzehnten nicht gewachsen, manche

sind sogar geschrumpft, während ein großer Teil der Bevölkerung weiterhin in bitterer Armut lebt.

Im Zusammenhang mit der Expansion von Märkten und den budgetären Restriktionen drängen neoliberale ExpertInnen vehement auf die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen und von staatlichen Pensionssystemen. Während die Privatisierung in den USA nur von nachrangiger Bedeutung war – in den USA war der staatliche Sektor immer schon relativ bescheiden –, stellte die Privatisierung eines der Hauptziele der zweiten Amtszeit der Thatcher-Regierung dar. In kürzester Zeit wurden weite Teile des Staatsbesitzes an Unternehmen verkauft. Während 1975 noch ein Fünftel des britischen Bruttosozialprodukts vom staatlichen Sektor erwirtschaftet wurde, hat der Staat im Jahr 2000 buchstäblich alle Infrastrukturen und Dienstleistungen abgestoßen (Leys 2001). Durch die gleichzeitigen Budgetkürzungen und Einführungen bzw. Erhöhungen von Gebühren für BenutzerInnen wurde der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen merklich eingeschränkt. Die Privatisierung von Staatsunternehmen, die in den 1950er und 60er Jahren eine wichtige Rolle in den nationalen Entwicklungsprojekten spielten, wurde von IWF (Internationaler Währungsfonds) und Weltbank auch den Entwicklungsländern aufgezwungen, wenn sie neue Kredite haben wollten (Küblböck 2004). In ähnlicher Weise wenden sich auch immer mehr Kommunen im Rahmen so genannter *public-private partnerships* an private GeldgeberInnen, weil sie durch die Maastricht-Kriterien daran gehindert sind, das notwendige Geld selber aufzunehmen. Dabei sind Kredite für private Unternehmen in der Regel teurer als für den Staat. In ähnlicher Weise ist auch die private Finanzierung von Pensionen wesentlich unsicherer und von unkontrollierbaren Faktoren abhängig als staatlich garantierte Umlageverfahren. Weil aber die Menschen dadurch stärker von den Märkten abhängig werden, stellt die Privatisierung der Pensionssysteme einen weiteren wesentlichen Bestandteil des neoliberalen Projektes dar.

Zu den Folgen des neoliberalen Umbaus gehören auch die Stagnation von Löhnen und der Anstieg von privaten Schulden. In der Nachkriegszeit waren kontinuierlich steigende Reallöhne ein wesentliches Element in den keynesianistisch geprägten Wachstumsstrategien (Schulten 2004). In der neoliberalen Interpretation der Nachkriegskrise sind die steigenden Reallöhne dagegen der Hauptgrund für die rasant anwachsenden Inflationsraten. Um die Lohnsteigerungen in den Griff zu bekommen, kam es in vielen Ländern zu einer Erosion kollektiver und flächendeckender Lohnverhandlungen bzw. zu einer Schwächung korporatistischer Institutionen, sofern diese nicht zur Durchsetzung einer neuen Lohndisziplin umfunktioniert werden konnten. Die effektivste Methode, Lohnsteigerungen zu untergraben, war jedoch die Zunahme von Arbeitslosigkeit. Als Folge wuchsen Reallöhne in Europa in den 1980er und 90er Jahren im Durchschnitt nur zwischen 0,8 und einem Prozent (ebenda, 183). Auch in den USA stiegen Reallöhne sehr bescheiden – allerdings kam es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre vorübergehend zu einer deutlichen Zunahme. Gleichzeitig kam es aber auch zu einem Anstieg der privaten Verschuldung. Während in Europa die private Verschuldung in den 90er Jahren wieder zurückging, ist sie in den USA ungebrochen hoch (zuletzt angetrieben durch einen Immobilienboom; Brenner 2005). Die private Verschuldung der US-amerikanischen Haushalte ist mitverantwortlich für das wachsende Handelsdefizit und wird durch den kontinuierlichen Zufluss ausländischen Kapitals finanziert.

Mit diesem kurzen Überblick neoliberaler Politiken möchten wir nicht den Eindruck vermitteln, beim Neoliberalismus handle es sich um eine ausgeklügelte und kohärente politische Strategie. Tatsächlich sind viele der Politiken widersprüchlich und eher pragmatische Antworten auf mangelhafte und falsche Annahmen, wie sie im *Washington Consensus* formuliert wurden. Angesichts der *New Economy*-Krise zögerte die amerikanische Notenbank im Jahr 2001 keinen Moment, die Zinssätze herunterzufahren und die Bush-Regierung hatte keine Skrupel, das Budgetdefizit auf Rekordhöhe hinaufschnellen zu lassen. Während der Neoliberalismus einer internationalen Agenda folgt, hängt die Durchsetzung von neoliberalen Politiken von lokalen Kämpfen und Kompromissen ab. Wie Colin Leys (2001, 26) feststellt, gibt es »einen offensichtlichen Konflikt zwischen der Logik der Kapitalakkumulation, die die globale Ökonomie antreibt und der Logik der Legitimation, die die Politiken in allen Staaten mit freien Wahlen bestimmt.«\* Die Spannungen zwischen den Erwartungen des internationalen Kapitals und den Ansprüchen lokaler WählerInnen bzw. den in lokalen Kämpfen geschlossenen Kompromissen eröffnen Raum für nationale Divergenzen. »Neoliberale Politiken wurden bei jedem Schritt und auf jeder Ebene hintertrieben und bekämpft«, schreibt Gregory Albo (2005, 70), »von Kollektivverträgen über Wohlfahrtspolitiken zu Handelsverträgen. Das heißt, bestehende gesellschaftliche Kräfte und Institutionen haben ihre Durchsetzung in vielerlei und unerwarteter Weise ausgeglichen.«\*

Die Bedeutung von nationalen Eigenheiten und die »varieties of neoliberalism« (ebenda, 77) in Europa werden von den VertreterInnen des Neo-Gramscianischen Ansatzes und ihrer Betonung transnationaler Klassenallianzen oft vergessen. Auf der anderen Seite sehen die RepräsentantInnen der *Varieties of Capitalism*-Schule zwar die unterschiedlichen nationalen Antworten auf die neoliberalen Herausforderungen, sie nehmen aber fälschlicherweise an, dass die Kräfte, die diese Veränderungen betreiben, sich außerhalb der nationalen Modelle befinden. Tatsächlich findet der Kampf um den Neoliberalismus sowohl innerhalb als auch außerhalb der nationalen Gesellschaften statt. Die frühere Deutsche Bank zum Beispiel war ein integraler Bestandteil des deutschen Nachkriegsmodells, gleichzeitig war sie aber auch eine der zentralen Kräfte, die die Etablierung des Neoliberalismus in Europa vorantrieben.

Trotz der inneren Widersprüche und den Variationen, die in diesem Überblick zum Ausdruck kommen, sind die Ergebnisse das Resultat bewusster politischer Entscheidungen und nicht die Folge von Globalisierung und anderen anonymen Kräften. Die Erhöhung der Zinsraten, um nur ein Beispiel zu nennen, war nicht die einzige Lösung, um die galoppierende Inflation in den Griff zu bekommen. Die Einführung von obligatorischen Preiskontrollen hätte denselben Effekt gehabt. Wie Leo Panitch und Sam Gindin (2003, 130) betonen, war die Entscheidung der *Federal Reserve*, die Zinsraten anzuheben, keine technische, sondern eine politische. Sie basierte auf der ideologischen Überzeugung, dass die Krise nur mit mehr anstatt weniger Markt und Wettbewerb gelöst werden kann. In diesem Sinn ist auch die neoliberale Präferenz für Freihandel, freien Kapitalverkehr, monetäre Rigidität und budgetäre Austerität, die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten, der Druck auf die Löhne, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen sowie die dem Prinzip des *workfare* folgende Umstrukturierung der Wohlfahrtsstaaten keine zufällige Auswahl politischer Rezepturen. Zusammen erzielen die Maßnahmen einen wohl intendierten Effekt: Alle Länder, die neoliberalen Reformen unterworfen wurden, erlebten eine Um-

verteilung des Reichtums weg von den LohnempfängerInnen hin zu jenen Menschen, die von Wertanlagen oder anderem nicht-arbeitsabhängigen Einkommen leben. Alle Länder erlebten auch einen Anstieg der Ungleichheit zwischen den Lohnabhängigen. Damit gibt es vielleicht keine einheitliche neoliberale Strategie, aber es gibt auf jeden Fall ein internationales liberales Projekt.

Im folgenden Teil beschäftigen wir uns mit Europa und zeigen, wie die oben beschriebenen Politiken im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses umgesetzt wurden. Aus Platzgründen müssen wir uns auf drei Beispiele beschränken.

### 3. Neoliberalismus und europäische Integration

*Der gemeinsame Markt:* Die Idee eines gesamteuropäischen Marktes liegt weiter zurück als die Gründung der Europäischen Gemeinschaft und wurde von Ultraliberalen bereits während des 2. Weltkrieges heftig diskutiert. Nach dem Krieg dominierten aber die positiven Erfahrungen mit wirtschaftlicher Koordinierung aus dem New Deal und den Kriegswirtschaften. In ähnlicher Weise basierte die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl primär auf der Idee der Kooperation und nicht des marktbedingten Wettbewerbs. Erst gegen Ende der 1950er Jahre bekam die Vorstellung eines gemeinsamen (west-)europäischen Marktes politischen Auftrieb. 1957 vereinbarten die Mitgliedsländer im Vertrag von Rom die Schaffung eines gemeinsamen Marktes ohne Einschränkung des Wettbewerbs. Unter Wettbewerbsbeschränkungen wurden damals primär Zölle und Einfuhrquoten verstanden, nicht aber ein Raum mit uneingeschränkter Faktormobilität. 1965 wurden die Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die ebenfalls 1957 gegründete Euratom und die Wirtschaftsgemeinschaft in der Europäischen Gemeinschaft zusammengeführt, aber die Fortschritte hinsichtlich der über die Zollunion hinausgehenden Vertiefung des gemeinsamen Marktes waren eher bescheiden. Tatsächlich dauerte es bis Mitte der 1980er Jahre und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, bis die Idee begann, konkret Gestalt anzunehmen. Nach Stephen Gill (2003, 63) ist der Relaunch des Gemeinsamen Marktes ein entscheidender Moment, durch den der europäische Integrationsprozess eine neoliberale Ausrichtung erhielt. Atmosphärisch wichtig war in diesem Zusammenhang die Verbreitung des Bildes vom Aufbrechen von Verkrustungen und Rigiditäten und damit vom Übergang von der »Eurosklerosis« zur »Euphorie« (ibid). Auf diese Weise gelang es, den gemeinsamen Markt in der Öffentlichkeit als progressives Projekt darzustellen. Hinter den Kulissen arbeiteten mächtige gesellschaftliche Kräfte wie der *European Round Table of Industrialists* (ein Zusammenschluss der wichtigsten europäischen Industrieunternehmen), die sich bei den nationalen Regierungen vehement für den gemeinsamen Markt einsetzten.

Trotz der Unterstützung führender Kräfte des europäischen Kapitals war das Projekt zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt neoliberal. Nachträglich können zumindest zwei Strategien identifiziert werden: eine neomerkantilistische und eine neoliberale (van Apeldoorn 2001). In der neomerkantilistischen Strategie sollte die Schaffung eines gemeinsamen, relativ abgeschlossenen Marktes die Herausbildung von europäischen Champions ermöglichen, die durch ihre Größe in der Lage sind, auf dem Weltmarkt zu bestehen. Die relative Abschottung machte die neomerkantilistische Variante bis zu einem gewissen Grad kompatibel mit der sozialdemokratischen Vorstellung eines gemeinsamen Marktes mit gemeinsamen und hochwertigen Sozi-

alstandards. Dagegen setzte die neoliberale Strategie darauf, dass die mit dem gemeinsamen Markt verbundene interne und externe Deregulierung die europäischen Unternehmen wettbewerbsfähiger macht und damit das europäische Kapital stärkt. Im Endeffekt setzte sich die neoliberale Strategie durch (wobei das europäische Kapital tatsächlich nicht durch mehr Wettbewerbsfähigkeit, sondern durch eine Umverteilung von Arbeit zu Kapital gestärkt wurde). Die schließt aber nicht aus, dass die EU-Außenhandelspolitik mit Entwicklungsländern neomerkantilistische Züge trägt (siehe den Beitrag von Birgit Mahnkopf in diesem Heft und Raza 2006).

Der Hauptgrund dafür war die besondere Natur des sich entwickelnden gemeinsamen Marktes und die Dominanz des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. In vielen Fällen wurden die Mitgliedsländer zwar verpflichtet, gegenseitige Standards anzuerkennen (wenn es bspw. um die Zulassung eines neuen Produktes ging), aber nur in wenigen Bereichen kam es zur Herausbildung gemeinsamer länderübergreifender Normen – und wo es zur Herausbildung übergreifender Normen kam, stellten diese nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. »Die taktische Brillanz des Marktverwirklichungsprogrammes«, wie Paul Teague und John Grahl (1989, 40) schreiben, »lag darin, dass man wo immer möglich den Bedarf an gemeinsamen Überwachungsprozeduren und harmonisierten Standards zur Überwindung des inkonsistenten Systems der Nationalstaaten umgehen konnte.«\* Die gegenseitige Anerkennung verhinderte aber nicht nur die Herausbildung einheitlicher Spielregeln, sondern hatte darüber hinaus einen liberalisierenden Effekt, da der jeweils niedrigste Standard in einem der Mitgliedsländer zur Messlatte für außereuropäische KonkurrentInnen wurde (wenn ein Produkt in diesem Land zugelassen wurde, galt die Genehmigung für den gesamten gemeinsamen Markt). Zehn Jahre nach der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes fallen noch immer die Hälfte der Produktstandards für Güter, die innerhalb der EU gehandelt werden, unter das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

Als Folge kamen nicht nur höhere Standards unter Druck, sondern es kam auch zu einer »faktischen Liberalisierung des Außenhandels der EU-Staaten« (Hanson 1998). Dieser liberalisierende Effekt wurde zusätzlich durch die Standhaftigkeit einer Reihe von exportorientierten oder vom außereuropäischen Handel besonders abhängigen Länder wie die Niederlande, Großbritannien und Deutschland verhindert, die sich vehement und erfolgreich gegen alle Versuche zur Wehr setzten, den gemeinsamen Markt abzuschotten. Tatsächlich kam es in der 1990er Jahren sogar zu einem weiteren Abbau der Außenhandelsbarrieren, obwohl eine Reihe von EU-Mitgliedsländern mit schwerwiegenden ökonomischen Problemen zu kämpfen hatten (ibid). Als Folge des Abbaus von Barrieren erhöhten sich die von außerhalb Europas stammenden Importe. Obwohl der größte Teil des Handels innerhalb der EU stattfindet, hat das Volumen der außereuropäischen Importe als Anteil des BIP (Bruttoinlandsprodukt) zwischen 1992 und 2000 um 55 Prozent zugenommen, während innereuropäische Importe im selben Zeitraum nur um 30 Prozent stiegen (EC 2004). Die Dominanz der gegenseitigen Anerkennung und der Mangel an Harmonisierung haben manche BeobachterInnen dazu veranlasst, den Integrationsprozess als »negative Integration« zu charakterisieren (Hay et al. 1999).

*Wirtschafts- und Währungsunion:* Mit der Vollendung des gemeinsamen Marktes startete gleichzeitig eine neue Phase des Integrationsprozesses – die Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion. In den 1970er Jahren erfolgten bereits die ers-

ten Schritte zur Abstimmung der nationalen Währungspolitiken. 1979 wurde das Europäische Währungssystem geschaffen, eine einheitliche Währung lag aber noch in weiter Ferne. Im Gegensatz zu den Nachkriegsjahrzehnten entwickelten sich die 1970er Jahre in währungstechnischer Hinsicht als eher unruhige Zeiten. Viele europäische Währungen kämpften mit der Volatilität der Geldmärkte und einem steigenden Inflationsdruck. Als Reaktion auf das zunehmend unsichere Umfeld griffen die Mitgliedsländer auf nationale Strategien zurück, um die ökonomische Krise in den Griff zu bekommen. Erst nachdem die nationalen Experimente wenig Erfolg zeigten bzw. neue Probleme schufen, wie etwa die Unterbewertung der D-Mark, startete die Kommission 1989 einen neuen Versuch zur Etablierung eines gemeinsamen Währungsraumes. Auf die Initiative folgte eine Phase intensiven Verhandels mit dem Resultat, dass sich die Mitgliedsländer im Vertrag von Maastricht 1992 auf die Schaffung einer Währungsunion bis zum Jahr 2002 festlegten. Wie Guglielmo Carchedi (2002) schreibt, war die Wirtschafts- und Währungsunion nicht zuletzt Ausdruck einer wachsenden Rivalität zwischen den USA und Europa.

Weitere Details hinsichtlich der Struktur und des Funktionierens der Währungsunion wurden 1995 auf dem Rat von Madrid verhandelt und 1997 auf dem Rat in Amsterdam im Rahmen des Wachstums- und Stabilitätspaktes beschlossen. Aufgrund anhaltender Bedenken von Deutschland hinsichtlich der Stabilität der künftigen gemeinsamen Währung wurden Konvergenzkriterien definiert – das sind die Bedingungen, unter denen Mitgliedsländer der gemeinsamen Währung beitreten können. Diese Bedingungen beinhalten eine Grenze von drei Prozent für jährliche Neuverschuldungen und eine 60-Prozent-Grenze für akkumulierte Schulden (beides als Prozentsatz des BIP). Der Vertrag stellte auch die Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) klar. Demnach ist die Zentralbank völlig unabhängig und darf sich weder von der Kommission noch von nationalen Regierungen beeinflussen lassen. Das Statut der EZB legt auch das Hauptziel der Währungspolitik fest – Preisstabilität. Unter Preisstabilität wiederum wird eine Inflationsrate von weniger als zwei Prozent verstanden. Die völlig Unabhängigkeit von demokratisch gewählten Institutionen und die fehlende Rechenschaftspflicht macht die EZB wohl zur unabhängigsten Zentralbank der Welt, jedenfalls ist sie aber wesentlich unabhängiger als die *Federal Reserve* in New York und die *Bank of England* in London (Bibow 2006). Während die EZB unabhängig von nationalen Regierungen und politischen Parteien sein mag, ist sie, wie Philip Arestis and Malcolm Sawyer (2004, 10) feststellen, »keineswegs unabhängig im dem Sinne, dass sie bei der Ausübung der ökonomischen Politik einer einzigen Ideologie folgt«.\*

Die zögerliche Senkung der Zinsraten während der letzten Krise ist ein Resultat dieser Politik. Während die *Fed* die Zinsraten um 4,5 Prozentpunkte senkte, um die 2001 einsetzende Rezession abzuschwächen, schaffte es die EZB gerade mal auf 1,5 Prozentpunkte. Nach Gill (1998, 9) kann die Währungsunion deshalb als »Teil eines Sets von Politiken verstanden werden, die die Europäische Union in Richtung eines neoliberalen und finanzorientierten Kapitalismusmodells getrieben haben, das im Gegensatz zu einem sozialmarktwirtschaftlichen oder sozialdemokratischen Modell steht.«\* Die restriktive Finanzpolitik und vor allem die Drei-Prozent-Grenze bei der Neuverschuldung haben weit reichende Folgen für die Möglichkeit, eine effektive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aufrechtzuerhalten. Nicht zufällig fanden in den letzten Jahren in einer Reihe von Mitgliedsländern einschneidende Reformen statt.



Während die Kommission und andere europäische Institutionen weiterhin Preisstabilität und finanzpolitische Austerität als die effektivsten Mittel für die Ankurbelung des Wachstums anpreisen, ist genau diese Politik zu einem guten Teil für die Wachstumsschwäche und die hohen Arbeitslosenzahlen verantwortlich. Nicht zufällig haben Länder wie Großbritannien und Schweden, die nicht Teil der Währungsunion sind, durchwegs höhere Wachstums- und niedrigere Arbeitslosenraten.

*Die europäische Beschäftigungsstrategie:* Trotz oder vielleicht gerade wegen der Fortschritte in der Markt- und Währungsintegration traf der Integrationsprozess insgesamt auf wachsende Widerstände – vor allem wegen der ungebrochen hohen Arbeitslosigkeit. Als Konzession an die progressiven integrationskritischen Kräfte wurde der Europäische Vertrag 1992 um ein Sozialkapitel erweitert. Dieses eröffnete die Möglichkeit, dass Sozialpartner-Abkommen, die auf der EU-Ebene geschlossen wurden, direkt in europäisches Recht übernommen werden können. 1993 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch zu »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung«. Dieses Grundsatzpapier war stark vom scheidenden Kommissionspräsidenten Jacques Delors geprägt und als solches versuchte es, widersprüchliche Ziele wie Preisstabilität und höhere Beschäftigungsraten unter einen Hut zu bringen. Obwohl das Weißbuch keine direkten Folgen hatte, war es laut manchen BeobachterInnen ein Sprungbrett für die darauf folgende Beschäftigungsstrategie.

Nachdem die neoliberalen Rezepte keine Besserung brachten, gewann das Thema Arbeitslosigkeit zusehends an Aufmerksamkeit und spielte erstmals 1994 auf dem Rat von Essen eine prominente Rolle. Der Rat identifizierte fünf Prioritäten, die die Mitgliedsländer in mehrjährigen Beschäftigungsprogrammen umsetzen sollten. Gleichzeitig wurden auch erste Schritte in Richtung eines Monitoringprogrammes gesetzt. An der Zuständigkeit der Mitgliedsländer für Beschäftigungsfragen wurde aber nicht gerüttelt. Während es in manchen Ländern kurzfristig zu einer Entspannung auf den Arbeitsmärkten kam, dominierte die hohe Arbeitslosigkeit 1997 die Wahlen in Frankreich (nachdem es 1995 zu groß angelegten Streiks und Massendemonstrationen gekommen war). Auf Druck der neu gewählten französischen Linksregierung dominierte das Beschäftigungsproblem den im selben Jahr stattfindenden Rat von Amsterdam (Goetschy 1999). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde Beschäftigung dann auch offiziell zu einem der vordringlichsten Politikbereiche der EU erklärt. Gleichzeitig sollten aber die Mitgliedsländer, in denen zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen über den Weg zu mehr Beschäftigung bestanden, die Verantwortung für den Bereich behalten.

Der Rat machte aus dieser Not eine Tugend und erfand die Methode der Offenen Koordinierung (Schweighofer 2003). Nach dieser Methode entwickelt der Rat in Zusammenarbeit mit der Kommission beschäftigungspolitische Leitlinien. Von den Mitgliedsländern wird dann erwartet, diese Leitlinien in nationalen Programmen (nationale Aktionspläne) umzusetzen. Die Programme werden dann zurück an die Kommission und den Rat gemeldet, die unter Einhaltung bestimmter Spielregeln das Recht haben, die Maßnahmen zu kommentieren und Empfehlungen abzugeben. Weder die Kommission noch der Rat haben allerdings das Recht, den Mitgliedsländern Vorschriften zu machen, noch gibt es sanktionierbare Beschäftigungsziele – insofern haben KommentatorInnen recht, wenn sie die Methode der Offenen Koordinierung als »weiches« Recht bezeichnen, während in Wirtschafts- und Währungsfragen »hartes«, d. h. sanktionierbares Recht angewendet wird. Damit nicht genug zeigt auch

die inhaltliche Ausrichtung der Beschäftigungsstrategie stark neoliberale Züge. Auf dem außerordentlichen Rat zu Beschäftigung in Luxemburg 1997 wurden als Schwerpunkte der beschäftigungspolitischen Leitlinien die Bereiche Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmertum, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit vorgeschlagen. Während der letzte Punkt Fragen der sozialen Gerechtigkeit berührt, handelt es sich bei den anderen drei Bereichen ausschließlich um solche, die problemlos zur übergeordneten Agenda der Arbeitsmarktflexibilisierung passen. In quantitativer Hinsicht ist die Beschäftigungsfähigkeit das wichtigste Instrument. Neun Zehntel der Maßnahmen der Mitgliedsländer fallen in diese Kategorie. Catherine Banard und Simon Deakin (1999, 358) stellen deshalb fest, dass »das was die Bereiche der Eingriffe ... gemeinsam haben, die Betonung von angebotsseitigen Maßnahmen oder ›strukturellen Reformen: (war), die darauf zielten, die allokativen Funktion des Marktes effektiver zu machen«. In diesem Sinn wurde der schwedischen Regierung geraten, die Lohnsteuern zu senken, um dadurch die Bereitschaft zum Arbeiten zu erhöhen. Dabei ist gerade das schwedische System mit relativ hohen Steuern und Staatsausgaben eines der wenigen in Europa, das die angepeilten Beschäftigungsraten erreicht.

#### 4. Neoliberaler Konstitutionalismus?

Uns liegt es fern zu behaupten, dass die EU durch und durch neoliberal wäre. Was wir allerdings behaupten, ist, dass der Integrationsprozess zu einem guten Teil dazu benutzt wurde, um den neoliberalen Umbau Europas voranzutreiben. Wie in anderen Ländern führte der neoliberale Umbau auch in Europa zu einer nachhaltigen Umverteilung von Arbeit zu Kapital (ersichtlich an der seit Jahren fallenden Lohnquote). In einem weiteren Schritt sollte der neoliberale Umbau mit dem vorerst gescheiterten Entwurf zu einer europäischen Verfassung unumkehrbar gemacht werden. Während der Freihandel und die Kapitalmobilität bereits in einer Reihe von bi- und multilateralen Verträgen zementiert sind, hätte monetäre Restriktivität und budgetäre Austerität in einer noch nie da gewesenen Art und Weise in der Verfassung festgeschrieben werden sollen. Damit ist der Verfassungsentwurf wohl der Prototyp eines »neuen Konstitutionalismus«. Gill (1998, 5) versteht unter dem neuen Konstitutionalismus ein internationales System des Regierens, »das ökonomische Politik von einer breiten politischen Verantwortung trennt, um Regierungen mehr ansprechbar für die Disziplin der Marktkräfte zu machen und folglich weniger ansprechbar für populär-demokratische Kräfte und Prozesse«. In Anlehnung an Gill kann im Falle des Verfassungsentwurfes auch von einem neoliberalen Konstitutionalismus gesprochen werden. Die WählerInnen in Frankreich und den Niederlanden hatten einen guten Grund, den Verfassungsentwurf abzulehnen.

*\* Zitate wurden vom Autor aus dem Englischen übersetzt.*

#### Literatur

- Albo, Gregory (2005) Contesting the ›New Capitalism‹; in: Coates David (Hg.) Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches, Houndmills-Basingstoke-Hampshire-NY.  
 van Apeldoorn, Bastiaan (2001) The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of ›Embedded Neo-Liberalism‹; in: Bieler Andreas/ Morton Adam (Hg.) Social Forces in the Making of New Europe, Houndmills-Basingstoke-Hampshire.  
 Arestis, Philip/ Sawyer, Malcolm (2004) On the Main Ingredients of the European Economic

- and Monetary Union; in: *International Journal of Political Economy*, Vol. 34, No. 2
- Carchedi, Guglielmo (2001) *Imperialism, Dollarisation and the Euro*; in: *Socialist Register 2002*.
- Barnard, Catherine/ Deakin, Simon (1999) *A Year of Living Dangerously? EC Social Rights, Employment Policy, and EMU*; in: *Industrial Relations Journal* 30:4.
- Bibow, Jörg (2006) *Europe's Quest for Monetary Stability*; in: *International Journal of Political Economy* Vol. 35, No. 1.
- Brenner, Robert (2005) *Nach Boom, Blase und Pleite: Wohin tendiert die US Wirtschaft?*; in: Miller Max (Hg.) *Welten des Kapitalismus. Institutionelle Alternativen in der globalisierten Ökonomie*, Frankfurt a. M.
- Duménil, Gérard/ Lévy, Dominique (2004) *Capital Resurgent. The Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge.
- European Commission (2004) *Statistical Annex of European Economy, Autumn 2004*.
- Gill, Stephen (1998) *European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*; in: *New Political Economy* Vol 3, No 1.
- Gill, Stephen (2003) *A Neo-Gramscian Approach to European Integration*; in: Carfuny Alan/ Ryner Magnus (Hg.) *Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hay, Colin/ Watson, Matthew/ Wincott, Daniel (1999) *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*, POLSIS University of Birmingham Working Paper 3.
- Küblböck, Karin (2004) *Die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern*; in: *Kurswechsel* 3/2004.
- Leyes, Colin (2001) *Market-Driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*, London.
- Panitch, Leo/ Gindin, Sam (2003) *Euro-Kapitalismus und amerikanischer Imperialismus*; in: Beckmann Martin/ Bieling Hans-Jürgen/ Deppe Frank (Hg.) »Euro-Kapitalismus« und globale politische Ökonomie, Hamburg.
- Raza, Werner (2006) *European Union trade politics: Pursuit of neo-mercantilism in different arenas? Paper presented to the 12th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, Brussels 29 September - 1 October 2006*
- Peck, Jamie (2003) *The Rise of the Workfare State*; in: *Kurswechsel* 3/2003.
- Schulten, Thorsten (2004) *Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften*, Hamburg.
- Schweighofer, Johannes (2003) *Ist die »europäische Beschäftigungsstrategie« nach fünf Jahren zu Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998 – 2002*; in: *Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik (Hrsg.) Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 84.

### Anmerkung

- 1 Die Forschung zu diesem Paper wurde teilweise durch die Europäische Kommission im Rahmen des im 6. Rahmenprogramm bewilligten Forschungsprojektes *Dynamics of National Employment Models* (Project no CIT2-CT-2004-508521) finanziert.