

## Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik als politikfeldübergreifender Trend in der EU

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Auseinandersetzung zwischen demokratischem Regulierungsanspruch einerseits und wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen und Investoren andererseits ist die zentrale Konfliktachse des demokratischen Kapitalismus. In den letzten vier Dekaden, so die Diagnose einiger Beobachter, habe sich das Verhältnis zwischen Kapitalinteressen und Demokratie immer weiter zu Lasten der Demokratie verschoben.<sup>2</sup>

Wie beeinflusst die europäische Integration in neuerer Zeit die Auseinandersetzung zwischen demokratischen Regulierungsansprüchen und wirtschaftlichen Liberalisierungsinteressen? Führt der europäische Integrationsprozess dazu, dass durch Finanzialisierung und Globalisierung verloren gegangene demokratische Gestaltungsmöglichkeiten der Nationalstaaten auf europäischer Ebene zurückerobert werden können? Oder höhlt die europäische Integration die Demokratie aus, indem sie zur »Immunsierung der Wirtschaftspolitik gegen demokratischen Druck von unten«<sup>3</sup> beiträgt? Die Analyse aktueller regulativer Vorhaben auf der europäischen Ebene offenbart, dass die EU – im Sinne von Burkart Lutz<sup>4</sup> – eine Arena zur politischen Durchsetzung neuer Strukturparameter ist, die das Verhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus weiter zu Ungunsten demokratischer Regulierungsansprüche verschieben. Statt einzelne Regulierungsprojekte isoliert in den Blick zu nehmen, zeigt der Beitrag aus einer politikfeldübergreifenden Perspektive, dass in der EU derzeit ein genereller Trend zur Verrechtlichung und Entpolitisierung wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungsprozesse zu beobachten ist, im Folgenden nachgezeichnet auf den Feldern der Wirtschafts- und Währungspolitik (*Economic Governance*, Troika, Fiskalpakt), der Handelspolitik (CETA, TTIP) sowie der Verwaltungspolitik (REFIT).

1 Frühere Versionen des Aufsatzes wurden auf der Drei-Länder-Tagung »Regionalismus in einer entgrenzten Welt« von DVPW, ÖGPW und SVPW vom 29. September bis 1. Oktober 2016 in Heidelberg sowie auf dem Treffen des Projektverbands Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration am 8. und 9. Dezember 2017 in Düsseldorf vorgestellt. Ich bedanke mich bei Hans-Jürgen Bieling, Anke Hassel, Nikolai Huke, Julia Lux, Wolfgang Streeck, Ingeborg Tömmel, Claudia Wiesner und vor allem bei Reinhard Blomert für hilfreiche Kommentare. Ein weiterer Dank gilt den anonymen Gutachtern für ihre konstruktiven Stellungnahmen.

2 Crouch 2008; Merkel 2014; Streeck 2011; Streeck 2013.

3 Vgl. Streeck 2013, S. 27.

4 Lutz 1984.

## 2. Demokratischer Kapitalismus

Das Konzept des demokratischen Kapitalismus ist unlängst von Wolfgang Streeck<sup>5</sup> für die Analyse der Entwicklung demokratischer und kapitalistischer Länder seit Ende des Zweiten Weltkriegs aufgegriffen und weiterentwickelt worden. Von der Krisentheorie des Spätkapitalismus<sup>6</sup> übernimmt Streeck die Beobachtung einer fundamentalen Spannung zwischen Kapitalismus und Demokratie. Demnach operieren Kapitalismus und Demokratie nach grundsätzlich verschiedenen, miteinander im Konflikt stehenden Logiken. Die kapitalistische Wirtschaftsweise basiert auf privaten und ungleich verteilten Eigentumsrechten, Profitorientierung und der eigennützigen Verfolgung von Partikularinteressen. Das demokratische System hingegen beruht auf gleichen Bürgerschaftsrechten (zum Beispiel Wahlrecht), Mehrheitsentscheidung und der Verwirklichung des Gemeinwohls.<sup>7</sup> Im demokratischen Kapitalismus konkurrieren demnach zwei Verteilungsprinzipien, das der Leistungsgerechtigkeit und das der sozialen Gerechtigkeit.<sup>8</sup> Konflikte können dann entstehen, wenn demokratische Entscheidungen private Eigentumsrechte einschränken oder die Anhäufung von Reichtum den kollektiven Gestaltungsspielraum der Politik begrenzt.<sup>9</sup>

In Demokratien sehen sich laut Streeck Regierungen einem Dilemma ausgesetzt, das sich aus den unterschiedlichen Ansprüchen vor allem zweier bestimmender gesellschaftlicher Gruppen ergibt: den profitabhängigen Eigentümern und Verwaltern von Kapital und der übrigen lohnabhängigen Bevölkerung.<sup>10</sup> Das politische System ist auf die Loyalität *beider* Gruppen angewiesen. Dies bedeutet, dass Legitimationskrisen des politischen Systems nicht nur durch einen Vertrauensverlust der Bevölkerung, sondern auch durch das »Unbehagen des Kapitals an der Demokratie« verursacht werden können.<sup>11</sup> Denn im Falle einer Auseinandersetzung zwischen Kapitalinteressen einerseits und mehrheitsgesellschaftlichen Ansprüchen andererseits steht Unternehmen und Investoren eine entscheidende Machtressource zur Verfügung: die Verweigerung von Investitionen und deren Verlagerung ins Ausland.<sup>12</sup> Wachstum und Beschäftigung hängen von der Investitionsbereitschaft der Kapitaleigner ab, die wiederum von ihren Renditeansprüchen, Gewinnerwartungen und der »gefühlten« Sicherheit ihrer Investitionen bestimmt wird. Unzufriedenheit auf Seiten von Unternehmen und Investoren kann so zu Wirtschaftskrisen führen, die durch »Investitionsstreiks« verursacht werden. Wirtschaftskrisen führen jedoch auch zu einem schwindenden Rückhalt der Regierung bei der Bevölkerung, deren

5 Streeck 2011; Streeck 2013.

6 Offe 2006 [1972]; Habermas 1973; siehe auch Schäfer 2008.

7 Merkel 2014, S. 113-114; Streeck 2013, S. 118-119.

8 Streeck 2013, S. 91.

9 Merkel 2014, S. 114.

10 Streeck 2013, S. 46-47; Offe 2006 [1972], S. 60. Dieses Dilemma entspricht zwei von drei »Systemproblemen« bei Offe.

11 Streeck 2013, S. 46-47.

12 Ebd., S. 124; Merkel 2014, S. 120.

Ansprüche nach auskömmlicher Beschäftigung und steigendem Wohlstand nicht erfüllt werden. Die wichtigste Ressource der Lohnabhängigen ist die Akzeptanz oder Ablehnung der kapitalistischen Wirtschaftsweise und des politischen Systems<sup>13</sup> – und natürlich vor allem das Wahlrecht.<sup>14</sup> In Demokratien sind Regierungen auf die Zustimmung der Bevölkerung bei Wahlen angewiesen.<sup>15</sup>

Nur in den ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es der Politik, so Streeck,<sup>16</sup> das Spannungsverhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie über einen vergleichsweise langen Zeitraum auszubalancieren. Die knapp drei Jahrzehnte nach Ende des Zweiten Weltkriegs können als die goldene Ära des demokratischen Kapitalismus angesehen werden.<sup>17</sup> Laut Lutz bestand ein Element des Klassenkompromisses nach dem Zweiten Weltkrieg

»in der Erkenntnis, der sich alle europäischen Nationen [...] nach dem Krieg unter dem Druck von Wiederaufbauproblemen, Systemkonkurrenz und Kaltem Krieg beugen mußten, daß erfolgreiche nationale Politik nicht möglich ist ohne eine nicht nur verbale, sondern auch reale *Berücksichtigung elementarer Interessen der Lohnarbeiterschaft*. Ob dies durch eine mehr oder minder dauerhafte Beteiligung von Arbeiterparteien an der Regierungsverantwortung oder dadurch geschah, daß konservative Parteien wesentliche Teile der traditionellen sozialpolitischen Programmatik der Sozialdemokratie übernahmen: Im Ergebnis setzte sich überall ein faktischer sozialstaatlicher Konsens durch, der weitaus tragfähiger war als alle Koalitionsabsprachen [...] in der Zwischenkriegszeit.«<sup>18</sup>

Ende der 1960er Jahre setzte jedoch allmählich ein Prozess der Auflösung des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus ein.<sup>19</sup>

»Indem die Legitimationsprobleme des demokratischen Kapitalismus gegenüber dem Kapital zu Akkumulationsproblemen wurden, verlangten sie als Bedingung ihrer Lösung nach einer immer weiter gehenden Befreiung der kapitalistischen Ökonomie von demokratischen Interventionen. Damit verlagerte sich der Ort der Sicherung einer Massenbasis für den

13 Dieser Aspekt spielte, historisch betrachtet, vor allem in der Nachkriegszeit angesichts erstarkter kommunistischer Parteien, aber auch noch bis in die 1960er und 1970er Jahre eine Rolle. Bezeichnenderweise befürchteten westliche Regierungen noch in den späten 1970er Jahren, die südeuropäischen Transitionsländer könnten sich unter dem Einfluss eurokommunistischer Kräfte dem Sozialismus zuwenden (Streeck 2013, S. 198-200). Spätestens mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion erloschen die Befürchtungen endgültig. Es ließe sich diskutieren, ob die jüngsten Wahlerfolge von populistischen Parteien und Politikern nicht auch darauf hinweisen, dass die Akzeptanz des politischen Systems nach wie vor ein wichtiger Faktor für die Stabilität des politischen Systems ist.

14 Streeck 2013, S. 49-52.

15 Vgl. Offe 2006 [1972], S. 49; Streeck 2013, S. 118-119.

16 Streeck 2013, S. 11.

17 In dieser Phase waren die nationalen politischen Ökonomien durch eine gemischtwirtschaftliche Struktur aus privaten und öffentlichen Unternehmen gekennzeichnet. Weitere zentrale Strukturmerkmale waren korporatistische Institutionen mitsamt institutionalisierter Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und ausgebaute Wohlfahrtsstaaten (Streeck 2013, S. 157). Eingebettet waren diese politischen Ökonomien in ein internationales System fester Wechselkurse mit Kapitalverkehrskontrollen (siehe hierzu auch Ruggie 1983). Das Bretton-Woods-System war »nichts Geringeres als eine politische Weltordnung für den Nachkriegskapitalismus« (Streeck 2013, S. 23-24).

18 Lutz 1984, S. 192-193.

19 Streeck 2013, S. 10.

modernen Kapitalismus von der Politik zum Markt [...] bei fortschreitender Immunisierung der Wirtschaft gegenüber der Demokratie.«<sup>20</sup>

Die 1970er Jahre können als historischer Wendepunkt angesehen werden. Mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems wurde eine Ära der Finanzmarktliberalisierung eingeläutet, die die Machtposition von Kapitaleigentümern entscheidend stärkte. Ohne Kapitalverkehrsbeschränkungen eröffneten sich den Kapitaleigentümern neue Möglichkeiten, sich der nationalstaatlichen Regulierung zu entziehen und Investitionen ins Ausland zu verlagern.<sup>21</sup> Der demokratische Kapitalismus geriet in die Krise. Die Balance zwischen Markt und Staat verschob sich seitdem sukzessive zu Gunsten des Marktes.<sup>22</sup> Im nächsten Abschnitt wird dargestellt, welche Rolle der Umbau der europäischen Integrationsweise ab den 1980er Jahren in diesem Prozess spielt.

### 3. »Innere Landnahme« und europäische Integration

Das Konzept der »inneren Landnahme«, ursprünglich von Rosa Luxemburg<sup>23</sup> entwickelt und später von Burkart Lutz<sup>24</sup> aufgegriffen, lässt sich auch für die Analyse von Liberalisierungsprozessen im Rahmen der europäischen Integration nutzbar machen.<sup>25</sup> Der Begriff »Landnahme«<sup>26</sup> beschreibt die Erschließung des nichtkapitalistischen Bereichs für wirtschaftliche Austauschbeziehungen, bei dem traditionelle Wirtschaftsformen und die dazugehörigen Sozialstrukturen und Lebensweisen verdrängt werden. Dieses Konzept lässt sich auch auf die von Streeck beschriebene Entökonomisierung der Demokratie anwenden. Bei Lutz bezieht sich der Landnahme-Begriff auf den historischen Prozess der Verdrängung des traditionellen Sektors durch den modernen, industriell-marktwirtschaftlichen Sektor.<sup>27</sup> In diesem Artikel geht es jedoch um andere, »zeitgenössische« Formen der Landnahme (siehe hierzu Abschnitt 4), zum Beispiel in den zwar modernen, aber nichtmarktwirtschaftlich organisierten Bereichen (öffentliche Unternehmen, öffentliche Infrastruk-

20 Streeck 2013, S. 27.

21 Vgl. ebd., S. 23-24, 157; siehe auch Streeck 1998.

22 Merkel 2014, S. 116.

23 Vgl. Luxemburg 1913, S. 363-364.

24 Lutz 1984.

25 Vgl. Seikel 2013, S. 228-232.

26 Das Landnahme-Konzept wird unter anderem auch von Dörre für die Kapitalismus-Analyse verwendet; siehe Dörre 2009.

27 Der traditionelle Sektor besteht aus kleinen Familienbetrieben, ist geprägt von familien-eigener Arbeitskraft und ist auf Subsistenzwirtschaft ausgerichtet (zum Beispiel Agrarwirtschaft, Handwerk). Der moderne Sektor hingegen ist gekennzeichnet durch eine großbetrieblich-kapitalistische Organisation und Wirtschaftsweise, Lohnarbeit und Marktorientierung. Der Verdrängungsprozess ist seit den 1970er Jahren weitgehend abgeschlossen (Lutz 1984, S. 21-23). Verblieben sind »freie« Berufe wie Ärzte, Architekten, Anwälte, Apotheker usw.

tur, soziale Sicherung), also um »Marktschaffung« im öffentlichen Sektor,<sup>28</sup> oder um die Erschließung neuer Märkte durch die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Beide Prozesse sind eng mit der europäischen Integration verbunden.

Für die nachfolgenden Überlegungen sind vor allem Lutz' Ausführungen über die Durchsetzung neuer institutioneller Strukturparameter instruktiv. Lutz' Konzept der »inneren Landnahme« birgt die Annahme, dass die kapitalistische Entwicklung kein kontinuierlicher Prozess ist, sondern immer wieder auf institutionelle Schranken trifft, die den kapitalistischen Verwertungsprozess aufhalten, »bis neue Bedingungen realisiert sind, die deren Durchbrechen ermöglichen«.<sup>29</sup> Demnach ist die kapitalistische Entwicklung nicht als linearer Prozess zu verstehen, sondern als Zyklus von Expansions- und Stagnationsphasen. Stagnationsphasen und damit einhergehende (strukturelle) Krisen werden nicht durch endogene Prozesse wie etwa technische Basisinnovationen überwunden, sondern durch längere Prozesse der Durchsetzung und Institutionalisierung neuer politischer Strukturparameter, also neue politisch durchgesetzte Möglichkeiten zur Kapitalverwertung.<sup>30</sup> Einer neuerlichen Landnahme müssen politisch-institutionelle Veränderungen vorangehen, die bestehende Barrieren gegen die Ausdehnung marktwirtschaftlicher Tausch- und Verkehrsformen aufheben.

Dieser Mechanismus lässt sich auch auf den europäischen Integrationsprozess übertragen. Mit dem Beginn des Binnenmarktprojekts Mitte der 1980er Jahre wurde die EU zu einer supranationalen Arena zur Durchsetzung neuer Strukturparameter umgebaut, die weitere »innere Landnahmen« ermöglichen sollten. Anlass für diesen Umbau war eine anhaltende wirtschaftliche Stagnation. Die Vollendung des Binnenmarktes sollte neue Wachstumspotenziale erzeugen<sup>31</sup> – oder, in den Worten Streecks, den »Investitionsstreik« der Kapitaleigentümer beenden. Die Veränderung der Integrationsweise war demnach eine Reaktion auf die Krisenerscheinungen des demokratischen Kapitalismus. Nationale Regierungen nutzten die supranationale Arena, um ihre Ökonomien unter Umgehung widerständiger nationaler Verteilungskonstellationen schrittweise zu liberalisieren.<sup>32</sup> Der europäische Binnenmarkt schuf dafür auf supranationaler Ebene die nötigen institutionellen Voraussetzungen. Seine Kernbestandteile – die vier Grundfreiheiten (Personen, Güter, Dienstleistungen, Kapital) und das EU-Wettbewerbsrecht – wurden in der Folge zu »wirkungsvollen Instrumenten wirtschaftlicher Liberalisierung«,<sup>33</sup> die

28 Vgl. Dörre 2009, S. 43-44. Diese Form der Landnahme findet also in Bereichen statt, die während der »goldenen Ära« des demokratischen Kapitalismus der kapitalistischen Verwertung vorenthalten oder entzogen wurden (Seikel 2013, S. 229).

29 Lutz 1984, S. 61.

30 Ebd., S. 62.

31 Für eine historische Phaseneinteilung siehe Ziltener 1999.

32 Vgl. Moravcsik 1998.

33 Höpner 2008, S. 15. Siehe hierzu und zur Rolle der EuGH-Rechtsprechung auch Scharpf 1999 sowie Höpner, Schäfer 2012; Höpner, Schäfer 2010.

fortan auch von privaten Klägern, Kommission und Europäischem Gerichtshof (EuGH) intensiv genutzt wurden.<sup>34</sup>

#### 4. Varianten der Entökonomisierung der Demokratie

Bevor im nächsten Abschnitt aktuelle Projekte der Etablierung neuer Strukturparameter auf der europäischen Ebene dargestellt werden, sollen zunächst zwei »technische« Varianten analytisch unterschieden werden, durch die der Kapitalismus entdemokratisiert wird beziehungsweise durch die Landnahme-Prozesse in Gang gesetzt werden: eine »marktschaffende« und eine »technokratische« Variante. Die nachfolgenden konzeptionellen Überlegungen dienen als Grundlage für die Analyse und Einordnung gegenwärtiger europäischer Politikprojekte.

Die erste Variante bezieht sich auf Liberalisierungspolitik im engeren Sinne, bei der Allokations- und Distributionsentscheidungen in politischen Verfahren *direkt* an Märkte delegiert werden.<sup>35</sup> Dadurch werden Bereiche, die der kapitalistischen Verwertung teilweise oder ganz entzogen waren, für Kapitalinteressen »geöffnet«. Auf die »marktschaffende« Variante gehe ich in diesem Text nur am Rande ein.

Die zweite ist die »technokratische« Variante. Darunter verstehe ich (1) die Delegation von wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungskompetenzen an politisch unabhängige, nichtmajoritäre<sup>36</sup> Institutionen und (2) die Einführung einer regelgeleiteten Wirtschaftspolitik sowie deren Überwachung und Durchsetzung durch politisch unabhängige, nichtmajoritäre Institutionen bei (3) gleichzeitiger Beschränkung formaler Mitbestimmungsrechte von Parlamenten. Das impliziert eine Verrechtlichung und Entpolitisierung von bis dahin politischen Entscheidungsprozessen.

Die Unterscheidung zwischen der »technokratischen« und der »marktschaffenden« Variante bedeutet nicht, dass nicht auch die »technokratische« Variante Marktschaffung zum Ergebnis haben kann. Tatsächlich dient die Entpolitisierung wirtschafts- und sozialpolitischer Kompetenzen häufig gerade der erleichterten Durchsetzung von Liberalisierungsmaßnahmen. Auch wenn beide Varianten also zum gleichen Ergebnis führen mögen, besteht ein wichtiger qualitativer Unterschied: Die direkte Delegation von Distributions- und Allokationsentscheidungen an Märkte ist politisch leichter umkehrbar als der indirekte Weg über die vorherige Delegation von marktschaffenden Kompetenzen an supranationale Institutionen wie zum Beispiel die Übertragung von Außenhandelskompetenzen oder lohnpoliti-

34 Ein Beispiel für eine erst durch die Binnenmarktintegration ermöglichte »innere Landnahme« ist die umfassende Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungssektoren; siehe Bieling et al. 2008.

35 Siehe hierzu Höpner et al. 2011, S. 3. Liberalisierungspolitik beinhaltet vor allem den Abbau staatlicher Subventionierung, die Stärkung des Privateigentums durch Privatisierungen, die Stärkung des Wettbewerbsrechts sowie die Rekommodifizierung von Arbeit.

36 Als nichtmajoritäre Institutionen werden öffentliche Behörden bezeichnet, deren Mitglieder nicht direkt gewählt werden und die auch nicht von direkt gewählten Personen geleitet werden; siehe Thatcher, Stone Sweet 2002, S. 2.

schen Interventionsrechten an europäische Institutionen – allein schon aufgrund der stark eingeschränkten Reversibilität einmal getroffener Entscheidungen auf europäischer Ebene.<sup>37</sup>

## 5. Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik als politikfeldübergreifender Trend

### 5.1 Handelspolitik: Investorenschutz und regulatorische Kooperation

Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) ist das Aushandeln von Handelsabkommen eine »ausschließliche Zuständigkeit« der Europäischen Kommission. Seit einiger Zeit strebt die EU umfassende bilaterale Freihandelsabkommen mit verschiedenen Ländern an. Für Crouch stellen die neuen Freihandelsabkommen ein Lehrbuchbeispiel für die gegenwärtige Entwicklung zur »Post-Demokratie« dar.<sup>38</sup> Unter den derzeit angestrebten Freihandelsabkommen befindet sich die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) zwischen der EU und den USA sowie das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada. Die Verhandlungen zu TTIP liegen seit der Wahl von Donald Trump zum amerikanischen Präsidenten auf Eis.

Zwar enthalten CETA und auch das momentan stillgestellte TTIP Sozialschutzbestimmungen. Ob diese jedoch einen effektiven Schutz von Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutzstandards sowie bei Arbeitnehmerrechten gewährleisten, ist zweifelhaft. Während für TTIP nur ein allgemein gehaltenes »Nachhaltigkeitskapitel« vorgesehen ist, verpflichtet Kapitel 23 des CETA-Vertrags die Unterzeichner immerhin zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, also unter anderem auch zur Wahrung der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Dieses Kapitel ist allerdings vom allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens ausgenommen. Daher können weder Verstöße sanktioniert noch die Einhaltung der Normen rechtlich durchgesetzt werden. Zudem bietet das Kapitel in dieser Form keinen Schutz davor, dass nationale soziale Regulierungen, die sich möglicherweise gegen Eigentumsrechte von Investoren richten, von dem vorgesehenen Investitionsgericht geprüft werden.<sup>39</sup>

Während also für die sozialen Schutzbestimmungen nur vergleichsweise schwache Durchsetzungsmöglichkeiten vorgesehen sind, sind die Vertragsbestandteile, die potenziell eine deregulierende Wirkung entfalten könnten, sanktionierbar. Die Freihandelsabkommen enthalten im Hinblick auf das Verhältnis zwischen demokratischer Regulierung und wirtschaftlicher Liberalisierung vor allem folgende drei problematische Bestandteile: das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Standards, einen durch Schiedsgerichte überwachten Investorenschutz und einen Rat zur regulatorischen Kooperation.

37 Siehe zur Politikverflechtungsfalle auf europäischer Ebene Scharpf 1988, S. 257-258.

38 Crouch 2014.

39 Däubler, Däubler-Gmelin 2016, S. 65-85.

Den neuen Freihandelsabkommen liegt das bereits im EU-Recht verankerte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Standards zugrunde.<sup>40</sup> Das heißt, dass Güter und Dienstleistungen, die in einem Land den gängigen Standards genügen, auch in den übrigen Ländern zugelassen werden müssen, selbst wenn sie gegen dortige Auflagen verstoßen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung macht die mühselige Vereinheitlichung von Standards überflüssig. Im Kontext des europäischen Binnenmarktes hat sich dieses Prinzip als äußerst wirksamer Hebel für die wirtschaftliche Liberalisierung erwiesen. Kritiker der Freihandelsabkommen befürchten, dass sich so stets der niedrigere Standard durchsetzen wird.

Zum Schutz ausländischer Direktinvestitionen soll zudem eine Klagemöglichkeit für Investoren gegen Staaten bei einem unabhängigen internationalen Schiedsgericht vertraglich garantiert werden (Investor-to-State Dispute Settlement – ISDS). Demnach sollen Investoren Staaten auf Schadenersatz verklagen können, wenn regulative Maßnahmen eine direkte oder indirekte Enteignung bewirken. Eine indirekte Enteignung könnte bereits dann vorliegen, wenn der Wert der Investition – das heißt die erwartete Rendite – beeinträchtigt wird.<sup>41</sup> Der Investorenschutz beruht auf der Annahme, dass ausländische Investoren eines besonderen Schutzregimes bedürfen, da der innerstaatliche Schutz von wirtschaftlichen Tätigkeiten – einschließlich des Rechtsschutzes vor nationalen Gerichten – für sie unzureichend sei.<sup>42</sup> Investitionsschutzklauseln waren ursprünglich für den Schutz von Investitionen in Ländern ohne unabhängige Gerichtsbarkeit gedacht. Diese Annahme ist bei Investitionen in entwickelten Rechtsstaaten wie den USA, Kanada und den Mitgliedstaaten der EU, in denen die Gerichte von der Regierung unabhängig sind, jedoch unzutreffend.<sup>43</sup> Dennoch gibt es auch zwischen entwickelten Rechtsstaaten Beispiele für Investorenschutzverfahren: So verklagte die staatliche schwedische Firma Vattenfall Deutschland 2009 auf 1,4 Mrd. Euro Schadenersatz, nachdem Hamburg Umweltauflagen erlassen hatte, die den Betrieb eines im Bau befindlichen Kohlekraftwerks »unwirtschaftlicher« machten. Angeblich einigten sich die Streitparteien auf weniger strenge Umweltauflagen. In einem zweiten Rechtsstreit hat erneut Vattenfall Deutschland 2012 auf 3,7 Mrd. Euro Schadenersatz für die Stilllegung der Atomkraftwerke Brunsbüttel und Krümmel im Rahmen des Atomausstiegs verklagt. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.<sup>44</sup>

Gegen die Klagemöglichkeit von Investoren vor supranationalen Instanzen in den TTIP- und CETA-Verträgen wird eine Reihe von Kritikpunkten ins Feld geführt. Die schwerwiegendsten sind, dass die Verfahren intransparent sind, keine Berufungsmöglichkeiten existieren und jegliche vor- oder nachgelagerte parlamentari-

40 Sieksmaier, Willmann 2016, S. 167.

41 Beck, Scherrer 2014, S. 52-53. Derartige Investorenschutzklauseln sind nichts Neues. So existieren momentan 139 Investorenschutzabkommen zwischen Deutschland und anderen Ländern; siehe Klodt 2014, S. 459.

42 Krajewski, Hoffmann 2016, S. 7.

43 Vgl. dazu Kumm 2015.

44 Klodt 2014, S. 462, 469; Klein 2014, S. 464-466.

sche Kontrolle fehlt. Die Richter werden nicht etwa öffentlich bestellt, sondern von den Streitparteien benannt. Dadurch entstehe, so die Kritik, eine »Paralleljustiz«, die reguläre Rechtsprechung und Gesetzgebung aushebele.<sup>45</sup> Das heißt, dass der vorgesehene Investorenschutz in den TTIP- und CETA-Verträgen ein außerstaatliches Rechtsregime etablieren würde, das ausschließlich auf den Schutz von Investoreninteressen gegenüber staatlichen Regelungen und Gesetzen ausgelegt ist. Die wirtschaftliche Freiheit von Investoren wird somit nicht im gleichen Maße von konkurrierenden Allgemeinwohlzielen eingehengt, wie dies im nationalen Recht der Fall ist. Das völkerrechtlich verankerte Investorenschutzrecht ist dabei dem nationalen Recht übergeordnet. Die am häufigsten geäußerte Befürchtung ist in diesem Zusammenhang, dass der Investorenschutz als Teil der Freihandelsabkommen die nationale Rechtsetzung im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz untergraben und zu einer Verschlechterung von Sozialstandards führen könnte. So bestehe auch die Gefahr einer »regulativen Abschreckung«. Das heißt, Regierungen könnten im Vorhinein von Gesetzesvorhaben Abstand nehmen, wenn sie befürchten, dass diese Investorenklagen nach sich ziehen könnten.<sup>46</sup>

Die EU-Kommission hat 2015 vorgeschlagen, statt privater Schiedsgerichte einen öffentlichen Investitionsgerichtshof einzurichten.<sup>47</sup> Dieser Vorschlag wird unter anderem von der Fraktion der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament unterstützt.<sup>48</sup> Im ausverhandelten CETA-Abkommen ist bereits ein solcher unabhängiger Gerichtshof vorgesehen.<sup>49</sup> Dieser Vorschlag ist aber nicht weniger problematisch. Einzig die Probleme der mangelnden Transparenz und Berufung der Richter würden damit möglicherweise entschärft. Dahingegen ist aber zu befürchten, dass sich die Rechtsprechung dieses Investitionsgerichtshofs ähnlich der des EuGH verselbstständigt – und das auf Grundlage eines dem nationalen Recht übergeordneten Vertragsrechts, das einseitig auf den Schutz von Investorenrechten ausgerichtet ist.

Die oben genannten Freihandelsabkommen CETA ebenso wie TTIP sehen überdies die Einsetzung eines Rates für regulatorische Kooperation vor. Gemäß dem Entwurf der EU-Kommission<sup>50</sup> für TTIP sollen die Kommission und US-Behörden in ständigem Austausch über weitere gemeinsame Regulierungen stehen. Diese Form der ständigen Kooperation soll aus CETA und TTIP sich stetig weiterentwickelnde,

45 Klodt 2014, S. 459-460.

46 Bungenberg 2014, S. 468-469; De Ville, Siles-Brügge 2016, S. 6-7; Klodt 2014, S. 462; Young 2016, S. 351.

47 Siehe [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5651\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_en.htm) (Zugriff vom 02.09.2016).

48 Siehe [www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-welcome-new-trade-dispute-resolution-mechanism-replacing-isds](http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-welcome-new-trade-dispute-resolution-mechanism-replacing-isds) (Zugriff vom 02.09.2016).

49 Das entsprechende Kapitel zum Investorenschutz in CETA findet sich hier: [www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/08.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/08.aspx?lang=eng) (Zugriff vom 15.12.2016).

50 Entwurf abrufbar unter [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf) (Zugriff vom 31.07.2016).

»lebende Abkommen« machen, wobei zukünftige Erweiterungen der Abkommen auf neue Bereiche kein »Aufschnüren« des gesamten Vertragswerks mitsamt erneuter Ratifizierung erfordern.<sup>51</sup> Damit stellen diese Freihandelsabkommen ein neues Modell wirtschaftlicher Integration dar, das auf einem permanenten bilateralen regulatorischen Kooperationsmechanismus beruht, der eine »regulatorische Konvergenz« zwischen den USA beziehungsweise Kanada und der EU herbeiführen soll.<sup>52</sup> Darüber hinaus sollen den jeweiligen Gremien auch geplante Gesetze (EU wie national) im Voraus vorgelegt werden, die den Handel zwischen den beteiligten Parteien mit Waren, Dienstleistungen oder Investitionen betreffen, um sie auf die Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen zu überprüfen. Den Parteien soll in diesem Rahmen Gelegenheit gegeben werden, geplante Regulierungsmaßnahmen zu diskutieren. Außerdem soll so sichergestellt werden, dass ähnlich gelagerte Regulierungsvorhaben der anderen Seite bei eigenen Gesetzgebungsvorhaben berücksichtigt werden. Um die »regulatorische Kompatibilität« zwischen den Wirtschaftsräumen zu erhöhen, sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen, darunter neben der Harmonisierung von Regulierungsstandards auch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, damit, wie es in den Entwürfen für TTIP heißt, eine unnötige Duplizierung regulatorischer Anforderungen vermieden wird. De Ville und Siles-Brügge befürchten, dass die geplante regulatorische Kooperation zu einer De-Politisierung regulatorischer Politik führen könnte, die diejenigen Akteure stärkt, die nach einer Absenkung »lästiger« Umwelt- und Sozialschutzstandards streben.<sup>53</sup>

Die Freihandelsabkommen sind zum Gegenstand massiven öffentlichen Protests geworden. Dies gilt insbesondere für TTIP, so dass momentan ungewiss ist, ob es jemals abgeschlossen wird. Auch der seit Anfang 2017 amtierende US-Präsident Donald Trump ist ein erklärter Gegner des Freihandelsabkommen. Er hat das asiatisch-amerikanische Freihandelsabkommen verworfen und die TTIP-Verhandlungen ausgesetzt. CETA ist hingegen bereits ausverhandelt und »provisorisch« in Kraft getreten. Der umstrittene Investorenschutz tritt erst nach der Ratifizierung durch alle nationalen Parlamente in Kraft. Der Ratifizierungsprozess wird voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

## 5.2 *Wirtschafts- und Währungsunion: Das neue europäische Economic Governance-Regime*

Infolge der Euro-Krise hat sich die europäische wirtschafts- und währungspolitische Steuerungsarchitektur stark verändert. Die seit 2010 schrittweise reformierte europäische Wirtschaftssteuerung (*Economic Governance*) ist ein Paradebeispiel für die Einführung einer regelgebundenen Wirtschaftspolitik. Die Reform der Euro-Zonen-Steuerung beinhaltet folgende fünf neue Elemente. Erstens wurde ein neues Verfahren zur Gewährung von finanziellen Nothilfen geschaffen. Zweitens wurde im Zuge

51 Alemanno 2015, S. 639; Europäische Kommission 2013, S. 4-5; De Ville, Siles-Brügge 2016, S. 4.

52 Alemanno 2015, S. 629.

53 De Ville, Siles-Brügge 2016, S. 8.

des sogenannten *Six Pack* das Europäische Semester eingeführt, das eine bessere *Ex-ante*-Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Einzelstaaten ermöglichen soll. Drittens verschärft der *Six Pack* das Verfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten. Viertens wurde ein neues, ebenfalls sanktionsbewährtes Verfahren zur Vorbeugung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte etabliert (ebenfalls Bestandteil des *Six Pack*). Fünftens führt der Fiskalpakt eine europäische Schuldenbremse nach deutschem Vorbild ein.<sup>54</sup> Die verschiedenen Verfahren gehen ineinander über und bilden ein integriertes makroökonomisches Steuerungs-Regime für die Euro-Zone.

### *Das neue Verfahren zur Gewährung finanzieller Unterstützung*

Während der Verhandlungen über das erste Rettungspaket für Griechenland im Jahre 2010 wurde ein eigenes Verfahren zur Gewährung von Finanzhilfen aus dem neu geschaffenen Hilfsfonds (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, Europäischer Stabilitätsmechanismus und Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus) entwickelt. In diesem Kontext wurde die sogenannte Troika eingeführt, die aus Experten der Europäischen Kommission, des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie der Europäischen Zentralbank (EZB) besteht.<sup>55</sup> Sie verhandelt mit Euro-Ländern, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken, über die Bedingungen für die Auszahlung von Finanzmitteln. Empfängerländer müssen sich im Gegenzug bei Hilfskrediten zu tiefgreifenden Strukturreformen verpflichten. Die Troika überwacht die Umsetzung der vereinbarten Reformmaßnahmen. Dabei kann sie erheblichen Druck auf die jeweiligen Regierungen aufbauen, da die Hilfskredite in mehreren Tranchen ausgezahlt werden und jede Tranche vom Fortschritt der Strukturreformen abhängig gemacht wird, über den die Troika wacht. Die Reformprogramme verfolgen vor allem zwei Ziele: die Durchsetzung einer strikten Haushaltskonsolidierung (zum Beispiel durch Kürzungen von Sozialleistungen, Privatisierung) sowie strukturelle Reformen von Arbeitsmärkten und Tarifvertragssystemen.<sup>56</sup> Letztere haben zu einer beispiellosen Dezentralisierung und Dekollektivierung der industriellen Beziehungen in den betroffenen Ländern geführt.<sup>57</sup>

### *Europäisches Semester*

Das neue System der Vorbeugung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten sowie von übermäßigen Defiziten wird durch ein neues Verfahren der *Ex-ante*-Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Einzelstaaten und der

54 Bauer, Becker 2014, S. 220; Salines et al. 2012, S. 672; Aken, Artige 2013, S. 148.

55 Inzwischen ist auch der Europäische Stabilitätsmechanismus in der Troika vertreten, die offiziell in »Institutionen« umbenannt wurde.

56 Krisenländer mussten Mindestlöhne sowie Gehälter im öffentlichen Dienst einfrieren oder kürzen. Zudem zielte ein Bündel verschiedener Maßnahmen auf eine Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme; siehe Schulten, Müller 2015.

57 Müller 2015.

Überwachung der nationalen Fiskalpolitik ergänzt, das den nationalen Haushaltsberatungen zeitlich vorgeschaltet ist – das Europäische Semester.<sup>58</sup>

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden die nationalen Haushaltsplanungen zeitlich synchronisiert und von Kommission und Rat überwacht.<sup>59</sup> Der jährliche Zyklus beginnt jeweils im Oktober, wenn die Euro-Länder ihre Haushaltsplanungen vorlegen. Im November veröffentlicht die Kommission den jährlichen Wachstumsbericht und kommentiert die Haushaltsentwürfe der Euro-Länder, die sie auch zurückweisen kann. Im April reichen die Nicht-Euro-Länder ihre Haushaltsentwürfe ein. Zur gleichen Zeit müssen alle Mitgliedstaaten wirtschaftspolitische nationale Reformprogramme und fiskalpolitische Stabilitätsprogramme (Euro-Länder) beziehungsweise Konvergenzprogramme (Nicht-Euro-Länder) vorlegen. Auf dieser Grundlage spricht der Rat auf Vorschlag der Kommission im Juni/Juli länderspezifische Empfehlungen aus, die die Mitgliedstaaten in den nationalen Reformprogrammen, Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen des darauffolgenden Jahres aufgreifen müssen. Die im Rahmen des Europäischen Semesters formulierten Empfehlungen sind zunächst nicht verbindlich, können aber im Rahmen der Verfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten oder bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten verbindlich werden.<sup>60</sup>

### *Vermeidung und Korrektur übermäßiger Defizite*

Die Reform beschleunigt und verschärft das Verfahren bei übermäßigen Defiziten der Staatshaushalte. Neu ist hierbei die stärkere Gewichtung der Gesamtverschuldung. Ursprünglich hatte sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vornehmlich auf die jährliche Neuverschuldung konzentriert. Das Defizit-Verfahren kann nun auch dann eingeleitet werden, wenn die jährliche Neuverschuldung zwar unter drei Prozent des BIP liegt, aber die Staatsverschuldung 60 Prozent des BIP übersteigt. Außerdem präzisieren die neuen Vorgaben Tempo und Umfang, in dem Defizitländer die öffentliche Verschuldung zurückführen müssen.<sup>61</sup> Mitgliedstaaten mit einer Staatsverschuldung von über 60 Prozent des BIP sollen demzufolge die Gesamtverschuldung jährlich um 0,5 Prozent des BIP verringern. Die jährliche Neuverschuldung muss zudem ebenfalls um 0,5 Prozent des BIP pro Jahr sinken. Im Vergleich zum »alten« SWP wird so der Anpassungsprozess zur Erreichung zuvor gesetzter »mittelfristiger Haushaltsziele« beschleunigt. Die Spanne dieser mittelfristigen Haushaltsziele liegt dabei zwischen einer möglichen jährlichen Neuverschuldung von maximal ein Prozent des BIP, einem ausgeglichenen Haushalt und einem Haus-

58 Degryse 2012, S. 29.

59 Europäischer Rat 2011 b, S. 13.

60 Schulten, Müller 2015, S. 337. Das Maßnahmenpaket wird durch den *Two Pack* aus dem Jahre 2013 vervollständigt. Er erweitert und spezifiziert die Vorgaben zur *Ex-ante*-Koordinierung von Haushaltspolitiken und zur Überwachung von Mitgliedstaaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden (Bauer, Becker 2014, S. 220-221). Die Kommission kann demnach Mitgliedstaaten mit gravierenden finanziellen Problemen unter verstärkte Überwachung stellen (Europäischer Rat 2013, S. 3-6).

61 Bauer, Becker 2014; Degryse 2012; Salines et al. 2012; Aken, Artige 2013.

haltsüberschuss. Dies bedeutet, dass die Drei-Prozent-Defizit-Obergrenze des »alten« Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses ersetzt wird.<sup>62</sup>

Zur Durchsetzung der Haushaltsregeln ist ein System von graduell verschärfbaren Sanktionen vorgesehen, beginnend mit einer verzinlichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des BIP, die in eine unverzinliche Einlage und später in eine Strafzahlung in der gleichen Höhe umgewandelt werden kann.<sup>63</sup>

### *Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte*

Eine weitere Neuerung ist, dass sich das neue System der wirtschaftspolitischen Steuerung nicht nur auf die Überwachung der Haushaltspolitik der Einzelstaaten beschränkt, sondern auch makroökonomische Ungleichgewichte wie etwa Leistungsbilanzdefizite oder -überschüsse einbezieht.<sup>64</sup> Anders als beim Defizit-Verfahren werden keine Richtwerte als quasi-automatische Auslöser des Verfahrens festgelegt, sondern es wird stattdessen eine Reihe von Indikatoren von der Kommission ausgewertet, die im Rahmen eines sogenannten »Economic Scoreboards« erhoben werden, also eines Kriterienkatalogs,<sup>65</sup> der die Entwicklung einer Reihe von internen und externen volkswirtschaftlichen Kennziffern erfasst, welche mit oberen und/oder unteren Warnschwellenwerten versehen sind. Stellt die Kommission auf Grundlage einer Auswertung dieser Indikatoren ein übermäßiges Ungleichgewicht fest, muss der betroffene Mitgliedstaat innerhalb einer gesetzten Frist einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen.<sup>66</sup> Ebenso wie beim Defizit-Verfahren sind auch hier Sanktionen möglich, wenn Mitgliedstaaten keine geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Ungleichgewichte zu beheben.

### *Fiskalpakt*

Der Fiskalpakt soll die Haushaltsdisziplin und gegenseitige Überwachung weiter verschärfen.<sup>67</sup> Der Fiskalpakt ist nicht Bestandteil des EU-Rechts, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Unterzeichnerstaaten. Er beinhaltet fünf Elemente: die Einführung einer europäischen Schuldenbremse, die Übertragung von Sanktionsgewalt an den EuGH, die Verpflichtung zu Strukturreformen für Defizit-Staaten, die Bindung von Hilfsleistungen aus dem europäischen Rettungsschirm an die Ratifizierung des Fiskalpakts und schließlich die Zentralisierung der Kontrolle über das Defizit-Verfahren in den Händen der Kommission.

Die europäische Schuldenbremse verpflichtet die Unterzeichnerstaaten dazu, die sogenannte »goldene Regel« (ausgeglichener Haushalt oder Haushaltsüberschuss)

62 Europäischer Rat 2011 d; Europäischer Rat 2011 a, S. 16.

63 Europäischer Rat 2011 a.

64 Degryse 2012, S. 39.

65 Salines et al. 2012, S. 673.

66 Europäische Kommission 2012; Europäischer Rat 2011 c.

67 Bauer, Becker 2014, S. 221.

im nationalen Recht mit Verfassungsrang, einschließlich eines automatischen Korrekturmechanismus, zu verankern. Die Definition des Korrekturmechanismus obliegt der Kommission. Der Fiskalpakt definiert den Spielraum für die mittelfristigen Haushaltsziele enger als der *Six Pack*. Die zulässige jährliche Neuverschuldung von Mitgliedstaaten mit einer Gesamtverschuldung oberhalb von 60 Prozent des BIP darf nicht, wie noch im *Six Pack* vorgesehen, maximal ein Prozent des BIP, sondern lediglich höchstens 0,5 Prozent des BIP betragen.<sup>68</sup> Zudem wird der EuGH damit beauftragt, die Einführung von Schuldenbremsen zu überwachen. Die Kommission sowie alle Vertragsparteien werden vertraglich dazu verpflichtet, bei Verstößen den Gerichtshof einzuschalten. Bei Verletzungen des Fiskalpakts kann der EuGH eine Geldbuße von bis zu 0,1 Prozent des BIP verhängen.

Vertragsparteien, die sich in einem laufenden Defizit-Verfahren befinden, müssen zusätzlich zu den Bestimmungen des *Six Pack* ein »Haushalts- und Wirtschaftspartnerprogramm« mit Informationen über geplante Strukturreformen zur Beseitigung des übermäßigen Defizits vorlegen, die von Kommission und Rat genehmigt werden müssen. Dies ist insofern eine Verschärfung des Defizit-Verfahrens, als im reformierten SWP die Kommission und der Rat lediglich das Recht haben, Reformprogramme mit Empfehlungen zu kommentieren.<sup>69</sup>

In den Bestimmungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist zudem festgelegt, dass nur diejenigen Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung von der EZB und dem ESM erhalten können, die den Fiskalpakt ratifiziert haben.<sup>70</sup>

Der Fiskalpakt beseitigt auch die nach der *Six-Pack*-Reform verbliebenen verfahrenstechnischen Hürden für eine Zentralisierung des Defizit-Verfahrens in den Händen der Kommission.<sup>71</sup> Der SWP sah ursprünglich vor, dass Empfehlungen der Kommission die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat benötigten. Der *Six Pack* verändert den Abstimmungsmodus: Empfehlungen der Kommission gelten *automatisch* als angenommen, solange nicht eine qualifizierte Mehrheit im Rat innerhalb einer Frist von zehn Tagen sie *ablehnt* (*reversed qualified majority vote* – RQMV). Allerdings beinhaltet der *Six Pack* einige Ausnahmen von der RQMV-Regel. So ist für die Feststellung eines übermäßigen Defizits, also für die Vorbedingung der Einleitung eines Defizit-Verfahrens weiterhin die explizite Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat erforderlich. Außerdem kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Vorschläge der Kommission abändern. Anstatt einer vollständigen Zentralisierung der Kontrolle über das Defizitverfahren in den Händen der Kommission blieb so die intergouvernementale Kontrolle über das Defizit-Verfahren erhalten. Der Fiskalpakt weitet die RQMV-Regel auf das gesamte Defizit-Verfahren aus.<sup>72</sup> Dies hat zu einer Zentralisierung des Defizit-Verfahrens in den Händen Kommission geführt. Die Einführung der RQMV-Regel hat die Kommis-

68 Degryse 2012, S. 58; Oberndorfer 2012, S. 170-171.

69 Oberndorfer 2012, S. 172.

70 Ebd., S. 178; Schimmelfennig 2014, S. 326.

71 Siehe hierzu ausführlich Seikel 2016.

72 Bauer, Becker 2014, S. 219-222; Oberndorfer 2012, S. 173-174; Aken, Artige 2013, S. 149-151.

sion beträchtlich gestärkt. Die quasi-automatische Annahme von Empfehlungen verschafft der Kommission eine im Prinzip eigenständige exekutive Entscheidungskompetenz im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Der intergouvernementale Einfluss des Rates wird dementsprechend verringert.

Die Bestimmungen des neuen *Economic Governance*-Regimes sehen keine Mitentscheidungsrechte für Parlamente vor. Das Europäische Parlament kann allenfalls im Rahmen eines »wirtschaftspolitischen Dialogs« den Präsidenten des Rates, die Kommission oder den Präsidenten der Euro-Gruppe darum bitten, die gefassten Beschlüsse zu erörtern.

### 5.3 Verwaltungspolitik: Das REFIT-Programm

Im Rahmen des 2012 initiierten »Regulatory Fitness and Performance«-Programms (REFIT) sollen sämtliche bestehenden und geplanten Rechtssetzungsakte der EU daraufhin überprüft werden, ob sie unnötige bürokratische Hürden enthalten, die die Wettbewerbsfähigkeit vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) beeinträchtigen.<sup>73</sup> Das REFIT-Programm verfolgt drei Ziele: (1) eine Vereinfachung des bestehenden *acquis communautaire*; (2) ein Verfahren zur Messung der Bedeutung neuer Regulierungsmaßnahmen gemäß einer Kosten-Nutzen-Analyse und (3) eine Verringerung administrativer und regulatorischer Lasten. Geplant ist unter anderem die Überprüfung von Richtlinien zu folgenden Bereichen: Gesundheits- und Arbeitsschutz, Arbeitszeit, Massenentlassungen, Betriebsübergänge, Anhörung und Unterrichtung von Arbeitnehmern, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Leiharbeit. Die Kommission hat diese Richtlinien als die für KMU am meisten belastenden EU-Regulierungen identifiziert.<sup>74</sup> Dabei handelt es sich um einen entscheidenden Teil derjenigen europäischen Richtlinien, die den Schutz der Rechte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen verbessern sollen.

Problematisch sind vor allem folgende Aspekte: Als Prüfmaßstab für die Bewertung von Regulierungen werden die Bedürfnisse von KMU zugrunde gelegt. Alle Regulierungsmaßnahmen werden einem »fitness check« unterzogen, bei dem geprüft wird, ob sie für KMU eine übermäßige administrative oder regulatorische Belastung darstellen. Die Bewertung wird dabei von einem Regulierungsprüfungsgremium (»Regulatory Scrutiny Board« – RSB) durchgeführt, das mit hochrangigen Kommissionsbeamten und externen Experten besetzt ist.<sup>75</sup> Zwar sind die Stellungnahmen des RSB nicht verbindlich, allerdings kann ein Gesetzentwurf dem Kolleg der Kommissare nur dann vorgelegt werden, wenn er eine positive Bewertung durch das RSB erhalten hat.<sup>76</sup> Laut Van den Abeele ist das RSB inzwischen zum zentralen »Kontrollturm« für europäische Gesetzgebung geworden.<sup>77</sup> Zudem richtet sich REFIT gegen das sogenannte »gold plating«. Als »gold plating« versteht die Kom-

73 Van den Abeele 2014, S. 19; Schönmann 2015, S. 2.

74 Kowalsky 2014, S. 305-307; Schönmann 2015, S. 2-3.

75 Hartlapp et al. 2013; Meuwese, Gomtsian 2015, S. 485-486; Meuwese 2012, S. 143.

76 Meuwese, Gomtsian 2015, S. 487; Van den Abeele 2014, S. 8.

77 Van den Abeele 2014, S. 8.

mission nationale Regulierungen, die über europäische Standards hinausgehen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen Mitgliedstaaten möglichst nicht über das in europäischen Vorgaben festgelegte Niveau hinausgehen oder müssen dies besonders begründen. Das würde bedeuten, dass aus europäischen Mindeststandards nationale Höchststandards würden. Dabei beruht der überwiegende Teil der europäischen Sozialpolitik auf Mindeststandards, von denen die Mitgliedstaaten bislang nach oben abweichen können.<sup>78</sup> Eine Erschwerung des »gold-plating« würde zu einer Verschlechterung von sozialen und ökologischen Standards in allen Ländern mit vergleichsweise hohen Regulierungsniveaus führen.

#### 5.4 Zusammenfassung: Entpolitisierung und Verrechtlichung in den ausgewählten Politikfeldern

In Abschnitt 4 wurde die Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik definiert als Delegation von wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungskompetenzen an politisch unabhängige, nichtmajoritäre Institutionen, Einführung einer regelgeleiteten Wirtschaftspolitik sowie deren Überwachung und Durchsetzung durch diese politisch unabhängigen, nichtmajoritären Institutionen bei gleichzeitiger Beschränkung formaler Mitbestimmungsrechte von Parlamenten. Erfüllen die hier betrachteten Politikprojekte die Merkmale einer Technokratisierung, Entpolitisierung und Verrechtlichung?

In allen Fällen werden oder wurden wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungskompetenzen an politisch unabhängige, nichtmajoritäre Institutionen delegiert. Verhandlungen über Handelsabkommen finden weitgehend in einem entpolitisierten, technokratischen Modus statt und liegen in der alleinigen Zuständigkeit der Kommission. Dass die Kommission keinesfalls eine politisch neutral handelnde Behörde ist, zeigt sich an der Frage, wie Sozialschutzbestimmungen im CETA-Vertrag verankert werden sollen. Kanada wäre bereit gewesen, den Sozialschutzbestimmungen in CETA eine größere rechtliche Durchsetzbarkeit zu verschaffen. Dies scheiterte jedoch offenbar an der Kommission.<sup>79</sup> Dieses Beispiel verdeutlicht, dass technokratische Institutionen keineswegs als unpolitische Akteure zu verstehen sind. Die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada und den USA sehen weitere Entscheidungskompetenzen für technokratische Organe wie den Rat für regulatorische Kooperation und Investitionsschiedsgerichte vor. Im Rahmen der neuen europäischen wirtschaftlichen Steuerung erhielten EuGH und vor allem Kommission zusätzliche Kompetenzen. Darüber hinaus wurden neue technokratische Institutionen wie die Troika und der ESM eingeführt, die ebenfalls wichtige Implementierungs- und Überwachungsfunktionen ausüben. Auch das REFIT-Programm wertet die Stellung der Kommission auf. Die Kommission bestimmt die REFIT-Agenda vollständig (Festlegung der zu überprüfenden Regulierungen, Streichung als nicht

78 Kowalsky 2014, S. 307; Schönmann 2015, S. 3.

79 Siehe den Artikel »Handel: Kanada will durchsetzbare Arbeitnehmerrechte in Ceta«, in *Handelsblatt* vom 12. Mai 2017. [www.handelsblatt.com/politik/international/handel-kanada-will-durchsetzbare-arbeitnehmerrechte-in-ceta/19793400.html](http://www.handelsblatt.com/politik/international/handel-kanada-will-durchsetzbare-arbeitnehmerrechte-in-ceta/19793400.html) (Zugriff vom 31.05.2017).

durchsetzbar identifizierter Vorhaben, Prüfung der Belastungen von Regulierungen für KMU). Zudem spielt in diesem Zusammenhang das RSB in der Bewertung von Gesetzesvorhaben eine zentrale Rolle.

Den Tatbestand der Einführung einer regelgeleiteten Wirtschaftspolitik erfüllt vor allem die reformierte europäische Wirtschaftssteuerung. Die Reformen verschärfen und konkretisieren nicht nur die haushaltspolitischen Vorgaben, sondern rücken überdies insbesondere mit dem neuen Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in den Blickpunkt. Hierzu wurde ein Kriterienkatalog eingeführt, der die Entwicklung einer Reihe von internen und externen volkswirtschaftlichen Kennziffern erfasst und der makroökonomische Grenzwerte enthält, die die Euro-Länder nicht über- beziehungsweise unterschreiten dürfen. Die Überwachung und Durchsetzung der Regeln obliegt dabei der Kommission. So hat die Euro-Krise den Trend zur Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politiken in der EU deutlich verstärkt.

In allen hier untersuchten Fällen bleiben die formalen Mitbestimmungsrechte von Parlamenten eng begrenzt. So ist der Einfluss des Europäischen Parlaments etwa bei der Wirtschaftssteuerung auf eine nichtverbindliche und nichtobligatorische Konsultation beschränkt, zu der das Europäische Parlament den Präsidenten des Rates, die Kommission oder den Präsidenten der Euro-Gruppe einladen kann. In den Ländern unter Beobachtung der Troika-Ländern lässt sich gar von einer zeitweisen Außerkraftsetzung der Demokratie sprechen. Bezeichnenderweise wurde das letzte Reformprogramm für Griechenland trotz eines negativen Referendums auf Druck der Euro-Gruppe umgesetzt.

Bei CETA und TTIP scheinen keine Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments bei der geplanten ständigen Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens vorgesehen zu sein. Die nationalen Parlamente ebenso wie das Europäische Parlament wurden über die Verhandlungen nur unzureichend informiert. Nach dem Willen des Kommissionpräsidenten Juncker sollten nationale Parlamente sogar ganz aus dem Ratifizierungsprozess herausgehalten werden. Nach heftiger Kritik ruderte die Kommission jedoch zurück. Wie bereits erwähnt, sind Teile von CETA bereits vor der parlamentarischen Ratifizierung provisorisch in Kraft getreten.

Somit verschieben die hier diskutierten Politikprojekte das Verhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus weiter zu Ungunsten demokratischer Regulierungsansprüche – und dies in zweifacher Hinsicht. Zum einen sind die auf technokratische Institutionen übertragenen Kompetenzen hauptsächlich auf Marktschaffung ausgerichtet. Zum anderen wird die demokratische Einflussnahme über Parlamente verringert.<sup>80</sup> Mit anderen Worten: Die hier im Mittelpunkt stehenden Projekte verändern die institutionellen Rahmenbedingungen so, dass weitere »innere Landnah-

80 Schimmelfennig (2014) stellt dazu fest, dass die Delegation von Kompetenzen an nicht-majoritäre technokratische supranationale Institutionen ein Mittel ist, um wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse wirksam gegen (innenpolitische) Politisierung abzuschirmen. Dieses Vorgehen entspricht auch dem von Gill (1998, S.5) beschriebenen »neuen Konstitutionalismus« in der EU.

men« verfahrenstechnisch leichter durchgesetzt und politische Widerstände leichter überwunden werden können.

## 6. Schluss

Die Analyse zentraler aktueller europäischer Politikprojekte zeigt, dass in der EU ein politikfeldübergreifender Trend zur Verrechtlichung und Entpolitisierung wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungsprozesse zu beobachten ist. Demnach kann die EU in ihrer derzeitigen Entwicklungsphase im Sinne von Lutz als übergeordnete Politikarena verstanden werden, in der neue Strukturparameter etabliert werden, die neue Landnahme-Prozesse in Gang setzen und die das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus einseitig zu Gunsten wirtschaftlicher Liberalisierungsinteressen auflösen. Entdemokratisierte Entscheidungsprozesse sind ein Bestandteil dieser neuen Strukturparameter.

Dem ließe sich entgegnen, dass auch gegenläufige Tendenzen existieren, wie etwa die jüngst von der Kommission vorgeschlagene »Europäische Säule Sozialer Rechte« oder die Aufnahme von sozialen Indikatoren in das Europäische Semester. Jedoch bleiben die Gegenteilstendenzen in ihrer Reichweite begrenzt und sind überdies anderen Politikzielen (Wettbewerbsfähigkeit, Austerität) untergeordnet.

Anders stellt sich die Situation bei TTIP dar. Hier hat der massive zivilgesellschaftliche Protest<sup>81</sup> Früchte getragen. Unter dem neuen US-Präsidenten gilt das Vertragswerk ohnehin als chancenlos. Die erfolgreiche außerparlamentarische zivilgesellschaftliche Kampagne gegen TTIP hat wohl auch dazu geführt, dass die Investorenschutzklauseln bei CETA modifiziert worden sind. Dies zeigt, dass außerparlamentarische Möglichkeiten bestehen, auf Verrechtlichungs- und Entpolitisierungsprozesse Einfluss zu nehmen und sie möglicherweise sogar aufzuhalten. Allerdings handelt es sich dabei bisher nur um punktuelle Blockaden einzelner Schritte. Ein Zurückdrehen der Entwicklung, eine Re-Demokratisierung der Ökonomie, ist bislang nicht in Sicht.

Was bedeuten diese Befunde für den demokratischen Kapitalismus? Die auf europäischer Ebene zu beobachtende Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik vermag möglicherweise die Interessen von Unternehmen und Investoren zu befriedigen und somit das »Unbehagen des Kapitals an der Demokratie«<sup>82</sup> zu zerstreuen. Dieser Versuch, einen »Krisenherd« zu befrieden, schürt aber Probleme andernorts:<sup>83</sup> Die Widersprüche zwischen Demokratie und Kapitalismus werden weiter verstärkt, und die Legitimationskrise des politischen Systems – einschließlich europäischer Institutionen – wird bei seinen Bürgern verschärft, deren Ansprüchen an die Politik immer weniger Rechnung getragen wird. Immer mehr Menschen bringen auch deshalb nun vermehrt ihren Protest zum Ausdruck: Sie verweigern Eliten ihre Loyalität, strafen Regierungen bei Wahlen und Referen-

81 Young 2016, S. 366-367.

82 Streeck 2013, S. 46-47.

83 Vgl. Offe 2006 [1972], S. 44.

den ab und stürzen die EU in die schwerste Krise ihrer Geschichte. Das »Leave«-Votum der Briten ist der bisherige Höhepunkt dieser Entwicklung. Die einseitige Auflösung des permanenten Konflikts zwischen demokratischen Regulierungsansprüchen und wirtschaftlichen Liberalisierungsinteressen, wie sie derzeit – seit Ausbruch der Euro-Krise verstärkt – auf EU-Ebene zu beobachten ist, vertieft die Krise des demokratischen Kapitalismus.

## Literatur

- Aken, Wim van; Artige, Lionel 2013. „Reverse majority voting in comparative perspective: implications for fiscal governance in the EU“, in *The Euro crisis and the state of European democracy*, hrsg. v. Witte, Bruno de et al., S. 129-161. Florenz: European University Institute.
- Alemanno, Alberto 2015. »The regulatory cooperation chapter of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: institutional structures and democratic consequences«, in *Journal of International Economic Law* 18, 3, S. 625-640.
- Bauer, Michael W.; Becker, Stefan 2014. »The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance«, in *Journal of European Integration* 36, 3, S. 213-229.
- Beck, Stefan; Scherrer, Christoph 2014. *Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan. Hrsg. 2008. *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bungenberg, Marc 2014. »Auf dem Weg zu einem internationalen Investitionsschutz 2.0?«, in *Wirtschaftsdienst* 94, 7, S. 467-471.
- Crouch, Colin 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Crouch, Colin 2014. »Democracy at a TTIP'ing point: seizing a slim chance to reassert democratic sovereignty in Europe«, in *Juncture* 21, 3, S. 176-181.
- Däubler, Wolfgang; Däubler-Gmelin, Herta 2016. *Freihandel und Investorenschutz – verbindliche und effektive soziale Korrekturen?* Frankfurt a. M.: Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht.
- De Ville, Ferdi; Siles-Brügge, Gabriel 2016. »Why TTIP is a game-changer and its critics have a point«, in *Journal of European Public Policy*. DOI 10.1080/13501763.2016.125427.
- Degrype, Christophe 2012. *The new European economic governance*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Dörre, Klaus 2009. »Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus«, in *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*, hrsg. v. Dörre, Klaus; Lessenich, Stephan, Rosa, Hartmut, S. 21-86. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Europäische Kommission 2012. *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*. European Economy Occasional Papers 92. Brüssel.
- Europäische Kommission 2013. *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade and cross-cutting disciplines and institutional provisions*. Brüssel.
- Europäischer Rat 2011 a. *Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet*. ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1-7. Brüssel.
- Europäischer Rat 2011 b. *Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken*. ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12-24. Brüssel.
- Europäischer Rat 2011 c. *Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlament und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*. ABl. L 306 vom 16.11.2011, S. 25-32. Brüssel.

- Europäischer Rat 2011 d. *Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit*. ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33-40. Brüssel.
- Europäischer Rat 2013. *Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind*. ABl. L 140 vom 27.05.2013, S. 1-10. Brüssel.
- Gill, Stephen 1998. »European governance and new constitutionalism. Economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe«, in *New Political Economy* 3, 1, S. 5-26.
- Habermas, Jürgen 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hartlapp, Miriam; Metz, Julia; Rauh, Christian 2013. »Linking agenda setting to coordination structures: bureaucratic politics inside the European Commission«, in *European Integration* 35, 4, S. 425-441.
- Höpner, Martin 2008. *Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höpner, Martin et al. 2011. »Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern«, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63, 1, S. 1-32.
- Höpner, Martin; Schäfer, Armin 2010. »A new phase of European integration. Organised capitalisms in post-Ricardian Europe«, in *West European Politics* 33, 2, S. 344-368.
- Höpner, Martin; Schäfer, Armin 2012. »Embeddedness and regional integration. Waiting for Polanyi in an Hayekian setting«, in *International Organization* 66, 3, S. 429-455.
- Klein, Martin 2014. »Investitionsschutzabkommen: bitte nicht noch ein BIT«, in *Wirtschaftsdienst* 94, 7, S. 463-467.
- Klodt, Henning 2014. »Transparenz verbessern, Missbrauch erschweren«, in *Wirtschaftsdienst* 94, 7, S. 459-463.
- Kowalsky, Wolfgang 2014. »REFIT – a breakthrough towards a strengthened and more encompassing deregulatory agenda?«, in *Transfer* 20, 2, S. 305-309.
- Krajewski, Markus; Hoffmann, Tamara 2016. *Der Vorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kumm, Matthias 2015. »Ein Weltreich des Kapitals? Die Institutionalisierung ungerechtfertigter Investorenprivilegien in TTIP und CETA«, in *Leviathan* 43, 3, S. 464-475.
- Lutz, Burkart 1984. *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Luxemburg, Rosa 1913. *Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus*. Berlin: Buchhandlung Vorwärts Paul Singer.
- Merkel, Wolfgang 2014. »Is capitalism compatible with democracy?«, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8, 2, S. 109-128.
- Meuwese, Anne C. 2012. »Impact assessment in the European Union: the continuation of politics by other means?«, in *Sustainable development, evaluation and policy-making. Theory, practise and quality assurance*, hrsg. v. Raggamby, Anneke von; Rubik, Frieder, S. 141-149. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meuwese, Anne C.; Gomsian, Suren 2015. »Regulatory scrutiny of subsidiarity and proportionality«, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 22, 4, S. 483-505.
- Moravcsik, Andrew 1998. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Müller, Torsten 2015. *The king is dead – long live the king: what follows after the Troika?* Brüssel: European Trade Union Institute.
- Oberndorfer, Lukas 2012. »Der Fiskalpakt – Umgehung der »europäischen Verfassung« und Durchbrechung demokratischer Verfahren?«, in *juridikum* 2/2012, S. 168-181.
- Offe, Claus 2006 [1972]. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a. M.: Campus.

- Salines, Marion; Glöckler, Gabriel; Truchlewski, Zbigniew 2012. »Existential crisis, incremental response: the euozone's dual institutional evolution 2007-2011«, in *Journal of European Public Policy* 19, 5, S. 665-681.
- Schäfer, Armin 2008. *Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. 1988. »The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European integration«, in *Public Administration* 66, 3, S. 239-278.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Schimmelfennig, Frank 2014. »European integration in the Euro crisis: the limits of postfunctionalism«, in *Journal of European Integration* 36, 3, S. 321-337.
- Schönmann, Isabell 2015. *EU REFIT machinery »cutting red tape« at the cost of the acquis communautaire*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Schulten, Thorsten; Müller, Torsten 2015. »European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining«, in *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, hrsg. v. Lehndorff, Steffen, S. 331-363. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Seikel, Daniel 2013. *Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken. Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Seikel, Daniel 2016. »Flexible austerity and supranational autonomy. The reformed excessive deficit procedure and the asymmetry between liberalization and social regulation in the EU«, in *Journal of Common Market Studies* 54, 6, S. 1398-1416.
- Sieksmaier, Nicole; Willmann, Gerald 2016. »TTIP – eher Chancen als Risiken«, in *Wirtschaftsdienst* 96, 3, S. 166-168.
- Streeck, Wolfgang 2011. »The crises of democratic capitalism«, in *New Left Review* 71, S. 5-29.
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Thatcher, Mark; Stone Sweet, Alec 2002. »Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions«, in *West European Politics* 25, 1, S. 1-22.
- Van den Abeele, Eric 2014. *The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness?* Brüssel: European Trade Union Institute.
- Young, Alasdair R. 2016. »Not your parents' trade politics: the Transatlantic Trade and Investment Partnership negotiations«, in *Review of International Political Economy* 23, 3, S. 345-378.
- Ziltener, Patrick 1999. *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

**Zusammenfassung:** Welche Rolle spielt europäische Politik in der Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Kapitalismus? Der Beitrag zeigt aus politikfeldübergreifender Perspektive, wie aktuelle europäische Projekte das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus durch Entdemokratisierung und Entpolitisierung politischer Entscheidungsprozesse sowie wirtschaftliche Liberalisierung weiter auflösen.

**Stichworte:** CETA, demokratischer Kapitalismus, *Economic Governance*, europäische Integration, Liberalisierung, REFIT, TTIP

### **Juridification and de-politicization of market-creating politics as overarching trend across policy areas in the EU**

**Summary:** What role does European policy play in the conflict between democracy and capitalism? From a cross-policy area perspective, this article shows how current European-level projects contribute to dissolving the tense relationship between democracy and capitalism with de-democratizing and de-politicizing political decision-making processes and with economic liberalization.

**Keywords:** CETA, democratic capitalism, economic governance, European integration, liberalization, REFIT, TTIP

#### **Autor**

Daniel Seikel  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Str. 39  
40476 Düsseldorf  
daniel-seikel@boeckler.de