SCHWERPUNKT 16.10.2018 | Martin Höpner

Illusion: Das Soziale Europa kommt

Warum wir endlich mit liebgewonnenen Mythen brechen müssen.

Die progressiven Europadebatten sind voller Tabus und Mythen. Vorsicht ist geboten, wenn man sich in diese Debatten begibt. Es ist herausfordernd, die sozialen Wirkungen der europäischen Integration klar zu benennen und sich damit in Widerspruch zum Mythos vom Sozialen Europa zu begeben. Am Ende steht man schnell ungewollt als EU-Gegner da. Ohne den Mythos vom Sozialen Europa kommt im sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Spektrum kaum eine Rede zum Thema daher.

Das Soziale Europa kann empirisch oder prognostisch gemeint sein. Wahrscheinlich stimmen Sie mir zu, dass der Begriff als Zustandsbeschreibung der Europäischen Union nicht wirklich passt. Dafür ist in den vergangenen ein bis zwei Dekaden einfach zu viel passiert, von den Eingriffen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in das Streikrecht (die Fälle *Viking* und *Laval*) über die Unterwerfung der öffentlichen Infrastruktursektoren unter das europäische Wettbewerbsrecht bis hin zur sozialen Kahlschlagpolitik der Troika in Südeuropa. Die europäische Gleichstellungspolitik, oft und nicht zu Unrecht als Beispiel für eine sozial wünschenswerte EU-Politik genannt, kann das alles kaum aufwiegen.

Ist das Soziale Europa im Entstehen begriffen? Nein, hierfür gibt es keine Anzeichen. Bitte verstehen Sie mich nicht falsch: Die EU könnte sozialere Wirkungen entfalten, als sie es heute tut. Das ist kein Mythos und ich werde noch darauf zurückkommen. Ein Mythos ist hingegen, dass uns, so wie es die Feiertagsreden nahelegen, „mehr Europa“ dem Sozialen Europa näher bringt. Diese traditionelle Erzählung hat über die Jahre ihren Sinn verloren und bleibt dennoch ein hartnäckiger Bestandteil sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Selbstvergewisserung.

Von Erweiterungsrunde zu Erweiterungsrunde wurde

Bitte denken Sie mit mir an jene Integrationsschritte zurück, an die Sie sich selbst erinnern können. Vielleicht haben Sie die

die EU heterogener. Die Chancen sozialer Harmonisierung sind damit immer weiter gesunken.

Diskussionen um das Binnenmarktprogramm in den achtziger Jahren selbst miterlebt, vielleicht sind sie jünger und ihre Erinnerung setzt bei der Währungsunion und ihren Reformen an. All das waren genuin wirtschaftliche Integrationsschritte. Warum waren Sozialdemokratie und Gewerkschaften stets treue Begleiter? Weil die Schritte durch ein mal implizites, mal aber auch explizites soziales Versprechen begleitet wurden. Die Wirtschaftsintegration werde, so dachte man, mehr und mehr auf angrenzende Politikfelder „überschwappen“ und so schließlich das Soziale Europa hervorbringen.

In der Theorie klang das alles recht plausibel. Auch die Politikwissenschaft, die das erhoffte „Überschwappen“ als „spillover“ theoretisierte, schien die Plausibilität der Erzählung zu bestätigen. Aber die Integrationsgeschichte ist anders verlaufen. Von Erweiterungsrunde zu Erweiterungsrunde wurde die EU heterogener. Die Chancen auf Verwirklichung ambitionierter sozialer Harmonisierungsprojekte sind damit immer weiter gesunken, statt mit zunehmender Tiefe der Wirtschaftsintegration zu steigen. Den europäischen Sozialstaat, der auf Bulgarien ebenso passen würde wie auf Dänemark, können wir uns nicht einmal mehr in der Theorie vorstellen. Von der praktischen Durchsetzbarkeit ganz zu schweigen. Ähnlich verhält es sich etwa mit der Hoffnung auf europaweit einheitliche – und möglichst anspruchsvolle – Regeln zur Arbeitnehmermitbestimmung. Viele weitere Beispiele ließen sich anführen.

Das ist noch nicht alles. Die gestiegene Heterogenität der Mitgliedsstaaten hinderte die Wirtschaftsintegration nämlich nicht daran, sich mehr und mehr zu radikalisieren und auf alle nur erdenklichen Politikfelder auszustrahlen. In dieser Hinsicht fanden die „spillovers“ tatsächlich statt – aber nicht als Dynamiken der Supranationalisierung des Sozialen, sondern als destruktive Liberalisierungsimpulse dort, wo sich das Soziale bis auf weiteres manifestiert: auf Ebene der Mitgliedsstaaten.

Die Freiheiten des Binnenmarktes interpretiert der Europäische Gerichtshof derart extensiv, dass sie

Folgende Quellen der Liberalisierungsimpulse lassen sich unterscheiden: Das *europäische Wettbewerbsrecht*, das unter anderem ein Beihilfenverbot enthält. Mit diesem Verbot kollidieren regelmäßig staatliche Betätigungen in Sektoren, in denen es sowohl öffentliche als

individuellen Ansprüchen auf Liberalisierung nahekommen.

auch private Anbieter gibt. So wird debattiert, ob die öffentliche Finanzierung der niedersächsischen Wohlfahrtsverbände als Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht zu qualifizieren ist, weil sie einen Wettbewerbsnachteil für private Anbieter von Pflegedienstanbietern darstellt. Dieses Konfliktmuster treffen wir in den so genannten „gemischten Sektoren“ immer wieder an, etwa bei öffentlich-rechtlichen Banken, beim Rundfunk oder in allen Infrastruktursektoren: Private Anbieter erkennen im europäischen Wettbewerbsrecht ein Instrument zur Durchsetzung ihrer auf Liberalisierung gerichteten Interessen.

Die *Binnenmarktfreiheiten*, also die Rechte der Marktteilnehmer, sich auf dem Binnenmarkt ungehindert bewegen zu dürfen. Diese Rechte interpretiert der Europäische Gerichtshof derart extensiv, dass sie individuellen Ansprüchen auf Liberalisierung nahekommen. Insbesondere die Dienstleistungsfreiheit hat erhebliche Liberalisierungswirkungen entfaltet, ähnliches lässt sich etwa von der Niederlassungsfreiheit sagen. Auch dies lässt sich am besten anhand eines aktuellen Beispiels verdeutlichen. Im Fall *Polbud* urteilte der EuGH, dass die – so der Fachbegriff – isolierte Satzungssitzverlegung in den Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit fällt. Unternehmen können daher zukünftig noch leichter als ohnehin schon ihre Rechtsform abstreifen und gegen eine andere in der EU vertretene Unternehmensrechtsform eintauschen. Ihren Verwaltungssitz oder die Orte ihrer sonstigen Betätigungen müssen sie dafür nicht verlegen. Die soziale Brisanz: Damit wird es auch leichter, bei Bedarf die Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane zu umgehen. Die Drohung mit solchen Umgehungen wird in Auseinandersetzungen mit der Arbeitnehmerseite glaubwürdiger. Die Unternehmensmitbestimmung wird durch diese Art der Rechtsprechung immer mehr von einer verpflichtenden Institution zu einem freiwilligen Arrangement.

All das wird von den im Zuge der Eurokrise errichteten *makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren* und von den sozial höchst destruktiven *Eingriffen der Troika* in die Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitiken der Länder unter den europäischen Rettungsschirmen noch weit in den Schatten gestellt. Neben den weithin bekannten Spardiktaten und Sozialkürzungen beinhalteten diese Vorgaben auch gezielte Schwächungen der Gewerkschaften, etwa mittels

gezielter Eingriffe in die Bindungskraft von Flächentarifverträgen.

Die europäische Wirtschaftsintegration wirkt als Verstärker der Globalisierung.

Diese Aufzählung beschränkt sich auf jene Liberalisierungsimpulse, die auf direkte Anordnung durch supranationale Organisationen – Kommission, EuGH, EZB, IWF – zurückgehen. Die europäische Integration erzeugt weitere Impulse zur Liberalisierung, indem sie den wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den EU-Ländern verschärft, etwa den Steuerwettbewerb. Freilich ist es gerade der Zweck des Binnenmarkts, den innereuropäischen Wettbewerb zu verschärfen – das lässt sich kaum bestreiten. Aber bitte glauben Sie daher jenen nicht, die Ihnen weismachen wollen, die europäische Integration diene dem Schutz vor der Globalisierung, mit anderen Worten: dem Schutz vor dem transnationalen Wettbewerb. Auch das ist ein Mythos. In Wahrheit wirkt die europäische Wirtschaftsintegration als Verstärker der Globalisierung, ist gewissermaßen eine innereuropäische Globalisierung zum Quadrat.

Was bedeutet das alles nun für unsere Hoffnungen auf eine EU, die zumindest sozialere Wirkungen entfaltet als in der Vergangenheit? Ich möchte keiner Absage an visionäre Projekte auf europäischer Ebene das Wort reden. Ein gutes Projekt wäre etwa die Bereitstellung von aus Strukturmitteln finanzierten Hilfen zum Aufbau von sozialen Mindestsicherungen in jenen ärmeren EU-Ländern, in denen es bis heute keinen sozialen Mindestschutz gibt. Es sollte lohnen, für solche und ähnliche Ideen zu streiten – die mit gutem Recht in die Kategorie „mehr Europa“ passen.

Das ändert allerdings nichts daran, dass es verantwortungslos wäre, falsche Hoffnungen auf eine in absehbarer Zukunft bevorstehende Harmonisierung, also europäische Vereinheitlichung des Sozialen zu wecken. Gewiss, vielleicht ändert sich das in nicht absehbarer Zukunft einmal. Bis auf weiteres aber werden wir uns auf ein eigentümliches Mehrebenensystem einstellen müssen. Der Wettbewerb, die Binnenmarktfreiheiten und die Einhaltung einiger basaler Konvergenzerfordernisse des Euro werden auf europäische Ebene geschützt. Die zur Verwirklichung sozialer Rechte notwendigen Regularien und Umverteilungsmechanismen verharren gleichzeitig auf dezentraler, mitgliedstaatlicher Ebene.

Wollen wir herausfinden, wie die EU sozialer werden kann, setzt eine Bereitschaft zur Entmystifizierung und Enttabuisierung voraus.

Für die Formulierung stimmiger Strategien ist diese Einsicht von großer Relevanz. Es genügt dann nämlich nicht, visionäre Konzepte für eine zukünftige europäische Sozialpolitik zu formulieren. Diesen Konzepten ist eine komplementäre, zweite Teilstrategie an die Seite zu stellen, die das Soziale auf mitgliedsstaatlicher Ebene besser vor den auf Liberalisierung zielenden europäischen Impulsen schützt. Ein zentraler Baustein ist das Konzept der *Bereichsausnahmen*, das von einigen gewerkschaftsnahen Juristen ausgearbeitet wurde. Es zielt darauf, die mitgliedsstaatlichen Arbeits- und Sozialordnungen aus den Anwendungsbereichen der Binnenmarktfreiheiten, des europäischen Wettbewerbsrechts und der sanktionsbewehrten Korrekturverfahren zu entfernen.

Und hier nun schließt sich der Kreis zum Mythos des durch immer „mehr Europa“ erreichbaren Sozialen Europa. Der dringend notwendige bessere Schutz der Arbeits- und Sozialordnungen vor destruktiven europäischen Liberalisierungsimpulsen lässt sich nicht in die traditionelle Erzählung integrieren. Dass eine sozialere EU mal „mehr Europa“, mal aber eben auch „Abwehr von zu viel Europa“ braucht, ist in den sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Debatten bis heute weitgehend tabuisiert. Damit entsteht eine gefährliche Leerstelle. Die Forderungskataloge drohen hinter dem zurückzubleiben, was sie eigentlich leisten könnten. Gangbare Lösungswege haben es schwer, auf die progressiven Agenden zu gelangen, weil sie mit sachlich nutzlos gewordenen, gleichwohl aber immer weiter perpetuierten Mythen in Konflikt geraten.

Mythen mögen ein notwendiger Teil politischer Selbstvergewisserung sein. Ein Zuviel an Mythen kann aber, wie wir am Beispiel des Mythos vom im Entstehen begriffenen Sozialen Europa sahen, destruktiv wirken. Wollen wir herausfinden, wie die EU sozialer werden kann, dann setzt das eine Bereitschaft zur Entmystifizierung und Enttabuisierung voraus. Diese Bereitschaft ist bisher allenfalls in Ansätzen erkennbar. Wachsamkeit ist geboten, wo empirische Einsichten in den progressiven Europadebatten von hartnäckigen Mythen verdrängt zu werden drohen. Der beste Weg ist meiner Erfahrung nach, die Mythen explizit als solche zu kennzeichnen und sie offensiv zu hinterfragen.



Martin Höpner
Köln

Martin Höpner ist Politikwissenschaftler und leitet am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung eine Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration. An der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln ist Höpner außerplanmäßiger Professor.

-