

**Article by an MPIfG researcher**

Martin Höpner: Für ein soziales Europa – ohne den Euro. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 61(8), 45-49 (2016). Blätter-Verlags-gesellschaft  
The original publication is available at the publisher's web site:  
<http://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2016/august/fuer-ein-soziales-europa-ohne-den-euro>

Martin Höpner

## Für ein soziales Europa – ohne den Euro

Progressive Kräfte haben die wirtschaftliche Integration Europas stets unterstützt. Das geschah aber nicht aus Liebe zum Binnenmarkt, sondern in der Hoffnung, die ökonomische Integration werde die politische und die soziale Integration nach sich ziehen. Diese Hoffnung zieht sich bis heute durch die Europa-Rhetorik des Mitte-links-Spektrums. Es wird Zeit, diese Rhetorik zu überdenken und an die Realitäten anzupassen. Denn das Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Integration hat sich wider Erwarten nicht eingeebnet. Es ist vielmehr größer geworden.

Heute sind die Zollschränken abgebaut, ist der Binnenmarkt verwirklicht und wurde ein starkes europäisches Wettbewerbsrecht geschaffen. Das wirtschaftlich integrierte Europa erfreut sich an Grundfreiheiten, die auf alle nur denkbaren Politikfelder ausstrahlen. Aber die grundlegendsten Forderungen nach einem sozialen Europa sind heute noch genau dieselben wie in den 1980er Jahren, als man im Europa der zwölf Mitglieder über die Verwirklichung des Binnenmarktprogramms sprach.

Wie erklärt sich diese Asymmetrie? Alle ambitionierten Projekte der sogenannten positiven Integration – die also auf europäischer Ebene marktkorrigierend wirken – sind auf politische Einvernehmlichkeit angewiesen. Wenn dazu Kompetenzen erst auf die europäische Ebene verlagert werden müssten, erfordern sie sogar Einstimmigkeit. Gleichzeitig jedoch ist die EU immer heterogener geworden. Sie besteht aus (noch) 28 ganz unterschiedlichen Produktions- und Verteilungsregimen. An dieser Heterogenität scheitern ambitionierte Harmonisierungsprojekte regelmäßig. Gerade dort, wo man sich „mehr Europa“ am dringlichsten wünschen würde, gelingt es daher oft nicht.

Das allein ließe sich noch verschmerzen. Doch gleichzeitig vollzieht sich mit ungebremster Wucht die negative Integration, die tatsächliche oder vermeintliche Marktbeschränkungen in den Mitgliedstaaten beseitigt. Sie ist nicht auf den politischen Konsens der Staaten angewiesen.<sup>1</sup> Diese Dimension der europäischen Integration erreicht heute eine Tiefe, die wir uns noch zu Zeiten der Euro-Einführung kaum vorstellen konnten. So kollidiert das europäische Wettbewerbsrecht mit den Organisationsformen genau jener gemischten Sektoren, die unbedingt verteidigt werden müssen: Gesundheitssysteme, Infrastruktur, öffentlich-rechtliches Bankenwesen oder der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Und die Binnenmarktfreiheiten sind längst zu Waffen geworden, die sich gegen die Tarifautonomie und jüngst sogar die Arbeitnehmermitbestimmung in Stellung bringen lassen.

1 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa*, Frankfurt a. M. und New York 1999.

Ist ein sozialeres Europa also überhaupt möglich und lohnt es, dafür zu streiten? Ja, natürlich. Nur ist dieses sozialere Europa von einer zentralisierten EU zu unterscheiden: Die EU ist derzeit nicht in der Lage, Umverteilung über Steuer- und Sozialsysteme, öffentliche Infrastruktursektoren, ein gemeinsames Modell der Arbeitnehmermitbestimmung oder etwa europäische Flächentarifverträge zu organisieren und zu garantieren. Solange sich daran nichts ändert, kann das Ziel nur sein, die Bestände an sozialer Demokratie auf mitgliedstaatlicher Ebene vor illegitimen Übergriffen des Wettbewerbsrechts, der Binnenmarktfreiheiten und des Euro-Regimes zu schützen.<sup>2</sup>

### Gewerkschaften: Vorsicht vor Eigentoren

Damit eröffnet sich ein schwieriges Terrain. Mit einfachen Forderungen nach „mehr“ oder „weniger“ Europa ist es nicht getan. Schon gar nicht genügt es, jeder vorhandenen progressiven Forderung zusätzlich das Adjektiv „europäisch“ anzuheften (europäische Lohnuntergrenzen, europäische Arbeitnehmermitbestimmung...). Vielmehr muss jeder Sachverhalt einzeln daraufhin untersucht werden, was sich wo am besten machen lässt – im EU-Primärrecht, in eventuellen Zusatzprotokollen, im Sekundärrecht und/oder auf nationaler Ebene.

Zu Recht haben die Gewerkschaften die Übergriffe auf die Tarifautonomie durch diverse Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) als Kampfsagen verbucht. Durften eine finnische Gewerkschaft und ein internationaler Gewerkschaftsbund gegen die Ausflagung eines finnischen Fährschiffs kämpfen, die dem Ziel diene, die Löhne auf estnisches Niveau zu drücken? Nein, entschied der EuGH in seinem *Viking*-Urteil aus dem Jahr 2007: Ein solcher Arbeitskampf behindert die Niederlassungsfreiheit und ist deshalb eine illegitime Binnenmarktstörung.<sup>3</sup>

Die Gewerkschaften reagierten mit der Forderung nach einem „sozialen Fortschrittsprotokoll“.<sup>4</sup> Es soll verhindern, dass die Grundfreiheiten in Stellung gebracht werden können, um in das kollektive Arbeitsrecht einzugreifen. Jetzt sollten progressive Parteien, Bewegungen und Gewerkschaften die Debatte um das Brexit-Votum nutzen, um die mit dem Fortschrittsprotokoll verfolgten Ziele zurück auf die Agenda zu bringen. Eine gute Forderung wäre, das europäische Primärrecht so zu ändern, dass die Tarifautonomie vom Wirkungskreis der Grundfreiheiten ausgeschlossen wird.<sup>5</sup> Anders sieht es mit dem Vorschlag des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) aus,

2 Vgl. auch Andreas Nölke, Abschied vom Euro? Europas Linke nach der Griechenlandkrise, in: „Blätter“, 9/2015, S. 68-76.

3 Vgl. Markus Büchting und Felix Stumpf, Arbeitnehmerrechte im Sinkflug. Wie der Europäische Gerichtshof die Gewerkschaftsmacht aushebelt, in: „Blätter“, 6/2008, S. 83-91.

4 Vgl. European Trade Union Confederation, Proposal for a Social Progress Protocol, Brüssel 2008, [www.etuc.org/proposal-social-progress-protocol](http://www.etuc.org/proposal-social-progress-protocol).

5 Vgl. zu den Details Jürgen Bast, Florian Rödl und Philipp Terhechte, Funktionsfähige Tarifvertragssysteme als Grundpfeiler von Binnenmarkt und Währungsunion, in: „Zeitschrift für Rechtspolitik“, 8/2015, S. 230-233; Martin Höpner, Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: „WSI-Mitteilungen“, 4/2016, S. 245-253.

den europäischen Gesetzgeber beim kollektiven Arbeitsrecht zu aktivieren. Bekanntlich schließt Art. 153 Abs. 5 AEUV das Koalitions- und Streikrecht vom Kompetenzkatalog der europäischen Organe aus. Das Fortschrittsprotokoll des EGB fordert die Kommission aber zu ebensolcher Gesetzgebung auf, und zwar über den Umweg der sogenannten Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV. Faktisch käme das der Eröffnung einer neuen Unionskompetenz im kollektiven Arbeitsrecht gleich.

Seit der gescheiterten „Monti II“-Richtlinie wissen wir allerdings genau, was die EU-Kommission mit einer solchen Kompetenz anfangen würde. Seinerzeit schlug sie unter anderem die Überwachung von Arbeitskämpfen mit transnationalen Wirkungen vor. Glücklicherweise signalisierten daraufhin mehrere nationale Parlamente mit 13 Subsidiaritätsrügen, dass die notwendige Einstimmigkeit im Ministerrat nicht erreichbar war. Schließlich zog die Kommission ihren Vorschlag zurück.

Die Episode lehrt uns: Von der Forderung nach einer Unionskompetenz im kollektiven Arbeitsrecht sollte in Zukunft abgesehen werden. Denn solange die Kommission die heterogenen Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedsländern nur als illegitime Binnenmarktstörungen betrachtet, wäre das ein politisches Eigentor.

### **Befremdliche Ruhe im TUI-Fall**

Effektiven Schutz vor illegitimen Übergriffen des Europarechts bedarf es überdies dringend bei der Arbeitnehmermitbestimmung in Unternehmen. Denn dem EuGH liegt seit Oktober 2015 die Frage zur Entscheidung vor, ob die Zusammensetzung des Aufsichtsrats bei TUI mit dem Europarecht – konkret mit dem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit und mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit – vereinbar ist. Die Kläger behaupten, die Mitbestimmung hindere die Beschäftigten an der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, weil sie durch Wegzug ihr Wahlrecht im Aufsichtsrat für die Besetzung der Arbeitnehmerbank verlören. Außerdem wirke die Mitbestimmung diskriminierend, weil inländische Beschäftigte durch sie ein Mitspracherecht erhielten, das den ausländischen Belegschaften verwehrt bliebe. So hanebüchen die Argumente der Kläger scheinen – die Kommission hat sich in ihrer Stellungnahme an den Gerichtshof auf ihre Seite geschlagen. Die Sache ist also ernst.

Dennoch umgibt diesen Fall eine befremdliche Ruhe. Bisher ist allenfalls ein kleiner Expertenkreis sensibilisiert. Dabei haben Studien zum EuGH immer wieder gezeigt, dass das europäische Höchstgericht für Druck empfänglich ist. Daher sollte der Fall maximal politisiert werden, um den EuGH-Richtern zu signalisieren, auf welchem schmalen Grat sie tanzen, wenn sie die europäisch geschützten Individualrechte gegen die Arbeitnehmermitbestimmung in Stellung bringen.

Was aber hält von dem Protest dagegen ab? Ist es die Furcht, „Europa“ zu kritisieren? Dann gilt es, diese Furcht schleunigst abzulegen.

## Ein zweites Europäisches Währungssystem

Das gebietet schon die aktuelle Lage: Die Eurokrise geht in ihr achttes Jahr. Allen Hoffnungen, die Eurozone durch institutionelle Reformen zu einem optimalen Währungsraum zu machen, fehlt inzwischen die Grundlage. Es wird Zeit, die Realitäten zu betrachten: Weder ein starker europäischer Haushalt, wie man ihn aus Bundesstaaten kennt, noch eine effektive europäische Lohnkoordination sind kurz- bis mittelfristig in Reichweite. Die Frage muss heute vielmehr lauten, wie ein europäisches Währungsregime aussehen könnte, das zur Heterogenität seiner Teilnehmer passt. Der Euro ist es jedenfalls nicht.

Die nötigen Überlegungen sollten am Europäischen Währungssystem (EWS) ansetzen, das von 1979 bis zum Übergang in den Euro Anfang 1999 bestand. Es beruhte auf wechselseitigen Interventionspflichten der Zentralbanken mit dem Ziel, die Währungen in vereinbarten Bandbreiten zu halten, erlaubte aber gleichzeitig Wechselkursanpassungen, wenn gegenläufige Entwicklungen der Preisniveaus diese erforderlich machten.

Vier Gesichtspunkte sprechen für die Rückbesinnung auf das EWS. Erstens, die Praktikabilität: Der Kern des EWS, nämlich der Wechselkursmechanismus, existiert weiter, allerdings nimmt derzeit nur Dänemark an ihm teil. Das bedeutet konkret, dass die EZB die dänische Krone stützen würde, wenn sie um mehr als 15 Prozent fiel oder stiege. In diesen Wechselkursmechanismus könnten Länder, die den Euro verlassen wollen, übertreten. Zweitens, die Belastbarkeit der empirischen Fakten: Das EWS war zwar kompliziert und schwerfällig, doch hinsichtlich seiner Fähigkeit zur Minimierung transnationaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte dem Eurodesaster klar überlegen.<sup>6</sup> Drittens, die Abgrenzung von neoliberalen Eurokritikern: Deren Traum ist ungestörtes *free floating* und gerade nicht eine Ordnung, in der den Zentralbanken Ziele jenseits der Preisstabilität vorgegeben werden und in der Regierungen statt Märkte über Wechselkursanpassungen entscheiden. Viertens, die Abgrenzung von nationalistischen und rechtspopulistischen Eurokritikern – denn ein neues EWS wäre gerade keine nationale, sondern eine anspruchsvolle europäische Lösung.

## Das politische System der EU nach dem Crash

Weil die Konvergenzvoraussetzungen fester Wechselkurse im Euroraum eklatant verletzt wurden, reagierten die europäischen Institutionen und die Regierungen der Euroteilnehmer mit der Errichtung eines beispiellosen technokratischen Überwachungs- und Korrekturregimes. Damit schaltete die europäische Politik auf einen fundamental neuen Modus um: Es ging nicht mehr um behutsame Harmonisierung durch Anwendung der Gemein-

6 Siehe die Einzelheiten in Martin Höpner und Alexander Spielau, Diskretionäre Wechselkursregime. Erfahrungen aus dem Europäischen Währungssystem, 1979-1998, „MPIfG Discussion Paper“ 2015/11.

schaftsmethode, sondern um harte Maßregelung und Sanktionierung einzelner Mitgliedsländer. Mit dem Ende des Euros würde dieses Regime überflüssig und die Aufmerksamkeit könnte wieder auf die Demokratisierung der europäischen Gesetzgebung gelenkt werden.

Eine reformierte EU könnte durchaus Schritte in Richtung einer Mehrheitsdemokratie wagen, in der qualifizierte Minderheiten in Rat und Parlament das Recht auf Gesetzgebungsinitiativen hätten und in der auch in sensiblen Bereichen mit einfachen Mehrheiten entschieden werden könnte.<sup>7</sup> Im Gegenzug zum Verlust an Vetomacht müsste den Mitgliedstaaten ein Recht auf *opt-outs* zugestanden werden, die aber ihrerseits durch absolute Mehrheiten in Rat und EP außer Kraft gesetzt werden könnten. Das gemeinsame Interesse, es nicht zu häufig zu *opt-outs* von bestimmten Ländern oder Ländergruppen kommen zu lassen, würde bei den Mehrheitsentscheidungen als Anreiz dienen, nicht gegen deren fundamentale Interessen zu verstoßen.

Im Ergebnis wäre das politische System der EU wesentlich demokratischer als heute, ohne dabei den Schutz der nationalstaatlichen Demokratien seiner Mitglieder zu ignorieren. Europa würde Abstriche bei der einheitlichen Geltung des europäischen Rechts hinnehmen, dafür aber Zugewinne an Vertiefung und demokratischer Steuerbarkeit erreichen. Eine EU, die ihr Demokratiepotezial ausschöpfen und ihre Mitglieder gleichwohl weniger maßregeln würde, könnte bei den Bürgerinnen und Bürgern wieder glaubhaft für Zuspruch werben. Und gerade dieser Zuspruch ist – wie das Brexit-Votum noch einmal nachdrücklich gezeigt hat – in atemberaubendem Ausmaß prekär geworden.

<sup>7</sup> Die Einzelheiten zu diesem Vorschlag finden sich in: Fritz W. Scharpf, *After the Crash. A Perspective on Multilevel European Democracy*, „MPIfG Discussion Paper“ 2014/21, dort insbesondere S. 17-22.



**David Graeber: Großbritannien oder:  
Das Ende der Resignation, in: »Blätter« 6/2016**