



Gespräch mit Martin Höpner, Gruppenleiter der Forschungsgruppe „Politische Ökonomie der europäischen Integration:

DIE CORONA-KRISE – EIN „GAME CHANGER“ FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION?

Mit seinen Einwänden gegen eine immer weitere Ausdehnung der Kompetenzen der Europäischen Union zulasten der Souveränität der Mitgliedsstaaten hat sich der Sozialwissenschaftler und Direktor des Max-Planck-Instituts, Martin Höpner, zu einer Art Nervensäge des Europa-Diskurses entwickelt. Dabei beharrt er lediglich darauf, dass Politik eine klare Legitimation braucht, um zu handeln. Der Europäische Gerichtshof „legt die Verträge aus, in oft überraschender Weise, und betreibt auf diesem Wege Politik. Würde man das mehr eingrenzen, etwa auf dem Wege der Bereichsausnahmen, dann täte man damit gleichzeitig auch etwas für die europäische Demokratie“. Mit Blick auf die Diskussion über Konzepte strategischer Autonomie für „Europa“, sagt er. „Die europäische Integration braucht eine neue Erzählung.“ Zu Beginn war der europäische Friede ein starkes Argument. „Ökonomische Legitimationsmuster“ seien inzwischen „auch etwas erschöpft“. Nun soll die Konkurrenz der Blöcke als Leitmotiv bemüht werden. „An der Asymmetrie von Grundfreiheiten und Sozialem ändert das natürlich nichts, es ist eine andere Baustelle.“

Hilmar Höhn: Martin, du forschst seit über zehn Jahren über die politische Ökonomie der EU. Wie würdest du die EU heute charakterisieren?

Martin Höpner: Die Europäische Union ist ein äußerst merkwürdiges, asymmetrisches Gebilde. Merkwürdig, weil sie irgendwo zwischen internationaler Organisation und Bundesstaat stecken geblieben ist. Asymmetrisch, weil in der EU einige Politikfelder hoch zentralisiert sind. Die meisten ihrer Mitgliedsstaaten verfügen über eine gemeinsame Währung, den Euro, verwaltet durch eine gemeinsame Notenbank, die EZB. Die Europäische Union

ist ein großer Binnenmarkt und die Grundfreiheiten werden vom Europäischen Gerichtshof äußerst effektiv geschützt und extensiv interpretiert.

Dossier: Soweit also eine Erfolgsgeschichte.

Höpner: Genau. Das Soziale hängt dagegen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten fest. 27 ganz unterschiedliche Arbeits- und Sozialordnungen existieren nebeneinander her, als hätte es nie einen Integrationsprozess gegeben. Gewiss, diese Arbeits- und Sozialordnungen sind hochgradig europäisiert in dem Sinne, dass sie von europäischen Entschei-

„DIE EUROPÄISCHE UNION IST EIN ÄUSSERST MERKWÜRDIGES, ASYMMETRISCHES GEBILDE - IRGENDWO STECKEN GEBLIEBEN ZWISCHEN INTERNATIONALER ORGANISATION UND BUNDESSTAAT.“

dungen ständig tangiert werden. Aber horizontale Vereinheitlichung oder gar Zentralisierung sind nicht in Sicht.

Dossier: Das musst du an einem Beispiel erläutern.

Höpner: Denken wir an die Aushandlung von Löhnen. Da finden wir höchst unterschiedliche Regeln und Abläufe, auch ganz unterschiedliche Vorstellungen von Tarifautonomie. Also unterschiedliche Arten, den Tarifpartnern autonome Räume zuzugestehen, in die der Staat und daher auch die EU nicht hineinregieren sollen. Auch die Veränderungstrends sind ganz unterschiedlich. Manche Länder wie Frankreich, die Niederlande und Finnland haben der Erosion von Tarifverträgen zum Beispiel mit Allgemeinverbindlichkeitsklärungen entgegengewirkt, Deutschland aber nicht.

Dossier: Was folgerst du daraus für die Zukunft des Sozialen in der EU?

Höpner: Wir haben Grund zur Sorge. Dass die Wirtschaftsordnung zentralisiert ist und das Soziale nicht, ist für sich genommen nicht schlimm. Man könne das als Aufgabenteilung sehen. Aber alles, was auf der Ebene der Mitgliedsstaaten festhängt, läuft Gefahr, durch die Wettbewerbsordnung der Europäischen Union, die Grundfreiheiten und die Euro-Regeln gewissermaßen wegliberalisiert zu werden.

Dossier: Du sagst, dass die Festlegung der EU auf die Durchsetzung von Marktprinzipien diesen den Vorrang vor den sozialen Rechten – wie Tarifautonomie, Mitbestimmung oder sozialen Schutzmechanismen – gibt?

Höpner: Genau. Das geht Stück für Stück vonstatten, manchmal langsamer und dann wieder schneller. In der Eurokrise hat sich die Liberalisierungswucht in vorher nicht gekannter Art radikalisiert. Man kann versuchen, das zu bremsen. Aber ich sehe nichts, was diesen Trend wirklich stoppen würde.

Dossier: Erlaube mir, dass ich dagegenhalte, Martin. Ich finde schon, dass sich etwas ver-

schieben hat. Sieh mal, die Bundesregierung beschließt mal eben, dass die Zeit der Sub-Sub-Sub-Vergaben von Arbeiten in den Schlachthöfen nun vorbei ist, die zu einer gnadenlosen Ausbeutung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Osteuropa geführt hat. Auch der Blick auf die Politik der EU zeigt ein anderes Bild. Wir erkennen sie kaum wieder. Der Fiskalpakt, der nationalen Regierungen als Vorwand diente, um Politik Schritt für Schritt auf das Niveau eines Nachtwächterstaates zurückzudrängen, ist ausgesetzt. Das im Juli 2020 beschlossene europäische Konjunkturpaket sieht anders als die „Rettungspakete“ aus der Zeit der Finanzkrise nicht vor, dass Länder, die Mittel in Anspruch nehmen wollen, „die Großzügigkeit“, wie das damals hieß, ihrer sozialen Sicherungssysteme einschränken müssten. Fast alles, was der französische Staatspräsident Emmanuel Macron zwei Jahre vergeblich der Regierung Merkel angetragen hat, steht nun in einem Beschluss, den die Regierungen der 27 Mitgliedsstaaten der EU gefasst haben.

Höpner: Du sprichst hier zu Recht die Ratsbeschlüsse zum Aufbaupaket an. Auch wenn der Umfang von 750 Milliarden Euro im Vergleich zur Tiefe der Corona-Krise überschaubar ist, will ich anerkennen, dass die Ermächtigung zur gemeinsamen Schuldenaufnahme ein großer Schritt ist. Auch glaube ich, dass dieses Vorgehen als Blaupause für künftige Krisenreaktionen dienen wird. An der Asymmetrie von Grundfreiheiten und Sozialem ändert das natürlich nichts, es ist eine andere Baustelle.

Dossier: Immerhin, Martin – hier bist auch du beeindruckt?

Höpner: Der springende Punkt ist aus meiner Sicht die Bindung an das europäische Semester. Diese Empfehlungen hatten bisher nicht viel Biss. Die EU begann dann, Strukturhilfen an die Einhaltung der Vorgaben zu knüpfen. Die Verknüpfung des neuen Pakets mit dem Semester ist nun ein weiterer Schritt. Wenn sich die EU immer mehr in diese Richtung entwickelt, ist das keine gute Nachricht.



„NUN MÜSSEN WIR DARAUF ACHTEN, DASS NICHT EINE NEUE WELLE UM SO BRUTALERER AUSTERITÄTSPOLITIK FOLGT, UM DIE SCHULDEN SCHNELL WIEDER ABZUBAUEN.“

Dossier: Du meinst, wir erleben eine neue Auflage des Bashing von Staaten, die besonders tief in der Kreide stehen?

Höpner: Das ist jedenfalls die Gefahr. Mit dieser Art von Vorgaben, die von oben nach unten durchgedrückt werden, hat sich die EU keinen Gefallen getan. Neulich sah ich ein Papier aus den Reihen der Linksfraktion im Europäischen Parlament. Die hatten nachgezählt, wie oft die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters Kürzungen im Gesundheitswesen angemahnt hat, und 63 solcher Empfehlungen gefunden. Corona hat dann drastisch vorgeführt, was für Schäden da angerichtet wurden. Nun müssen wir darauf achten, dass auf die erfreuliche, zum Teil gemeinsame Schuldenaufnahme nicht eine neue Welle umso brutalerer Austeritätspolitik folgt, um die Schulden schnell wieder abzubauen.

Dossier: Lass mich auf die strukturpolitischen Elemente des EU-Paketes eingehen. Ich habe mich gefragt, ob wir gerade eine Zeitenwende erleben. Die Unternehmen kommen ohne staatlichen Push nicht aus dem Knick und der Staat ganz neu auf: Die EU und die Regierungen der Mitgliedsstaaten konditionieren doch die Vergabe der Mittel eher daran, ob eine EU-Cloud aufgebaut wird, am europäischen Quantenrechner geforscht, die Energiewende vorangetrieben wird. Und sie fordert eine deutliche Steigerung des Ökolandbaus ein. Das ist doch neo-merkantil, wenn man so will. Marktradikal war gestern.

Höpner: Ich teile den Optimismus nicht. Aber nehmen wir einmal im Gedankenmodell an, die Vorgaben würden vernünftiger und ausgewogener. Selbst dann würde die Härtung des Semesters einen Marsch ins autoritäre Europa bedeuten. Das hatten wir uns doch eigentlich anders vorgestellt. Unsere positive Vision von Europa war: Wir legen die Politikbereiche fest, in denen wir gemeinsam handeln wollen. Wie das im Einzelnen aussehen soll, darüber führen wir einen EU-weiten demokratischen Diskurs und treffen dann eine demokratische Auswahl unter den Optionen. Die länderspezifischen Vorgaben sind etwas völlig anderes. Es beginnt schon damit, dass alle Regierungen der Kommission bis Ende 2020 ihre Investitions- und Reformvorhaben für die Jahre 2021-2023 darlegen sollen, die dann von der Kommission bewertet wer-

den. So steht es in den Ratsbeschlüssen vom 21. Juli. Dass sich Reformagenden erst aus dem Ausgang demokratischer Wahlen ergeben, taucht hier einfach nicht auf – als würden in den nächsten dreieinhalb Jahren nirgendwo Wahlen abgehalten. Die ganze technokratische Vorstellung politischer Steuerung, die hier durchscheint, ist einfach völlig demokratiewidrig.

Dossier: Wie sollte es anders gehen?

Höpner: Meines Erachtens sollte es klare Kriterien für die konkrete Mittelverwendung geben, alle darüber hinaus gehenden Konditionalitäten sollten aber unterbleiben.

Dossier: Du hast moniert, dass den von der EU garantierten wirtschaftlichen Freiheiten die demokratischen und sozialen Gegengewichte fehlen. Dann lass uns doch darüber reden, welche Reformen notwendig sind, damit die EU in eine Balance kommt. Ich bin nicht davon überzeugt, dass die Mitgliedsstaaten die Hoheit über die Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik an die EU überweisen würden.

Höpner: Und selbst wenn sie es täten, würde die Kompetenz voraussichtlich ungenutzt in Europa herumliegen. Selbst wenn die EU eine Kompetenz zur Vereinheitlichung etwa der Tarifsysteme hätte, bräuchte es ja einen Konsens über ein angestrebtes gemeinsames Modell.

Dossier: Und was machen wir jetzt?

Höpner: So lange es keine europäische Arbeits- und Sozialordnung gibt, müssen wir zumindest verhindern, dass die nationalen Lösungen durch Grundfreiheiten, EU-Wettbewerbspolitik und Euroregeln kaputt liberalisiert werden. Da muss der Zugriff auf das Soziale so weit wie möglich verschlossen werden. Hier ist der Europäische Gewerkschaftsbund mit seiner Forderung nach einem sozialen Fortschrittsprotokoll auf einem sehr guten Weg. Einige Juristen haben versucht, das weiter zu präzisieren. Die haben Vorschläge für sogenannte Bereichsausnahmen gemacht, also Einschränkungen der Anwendungsbereiche von Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht und Eurokonditionalitäten.

Dossier: Um das beim Thema Mitbestimmung konkret zu machen: Es soll also künftig nicht

mehr möglich sein, die Prinzipien des Binnenmarktes oder des Wettbewerbs in der EU gegen diese anzuwenden?

Höpner: Genau das. Bei der Unternehmensmitbestimmung waren wir ja schon mal kurz vor der Katastrophe. Das war der Fall Erzberger, zu dem der EuGH im Jahr 2017 geurteilt hat. Ich bin mir nicht sicher, ob allen Leserinnen und Lesern klar ist, wie knapp das eigentlich war. Die Europäische Kommission hatte vor dem EuGH ein Statement abgegeben, das die Sicht der Kläger und Klägerinnen stützte. Da sind wir gerade noch mal davongekommen.

Dossier: Ist die Unternehmensmitbestimmung damit aus der Schusslinie der Grundfreiheiten?

Höpner: Nein, es sind noch weitere Angriffsflächen vorhanden. Denkbar ist eine Klage gegen die Mitbestimmung, weil sie die Kapitalverkehrsfreiheit einschränkt. In gewissem Sinne ist das ja auch der Zweck der Arbeitnehmermitbestimmung: Die Freiheit des Kapitals einzuschränken. Hier stellen sich also grundsätzliche Fragen: War es der Sinn der Binnenmarktregeln, transformativ in Rechtsgebiete wie die Arbeitnehmermitbestimmung einzugreifen? Und wenn nicht: Ist es dann nicht nur logisch, sie angesichts der Fehlentwicklungen im Eu-

rendsten sozialen Problemen in der EU ansetzen und schauen, ob die EU bei der Linderung helfen kann. Lasst uns einmal die Mitgliedsstaaten genauer ansehen, die ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht einmal die basale soziale Mindestsicherung bieten. Ein gutes Projekt wäre, europäische Mittel zum Aufbau sozialer Mindestsicherungen in diesen Ländern freizumachen.

Dossier: Arme Bulgaren und Rumänen sollen Sozialhilfe aus Brüssel beziehen?

Höpner: Es geht um mittelgebundene Transfers, die beim Aufbau von Mindestsicherungen helfen sollen. Die Programme wären natürlich vor Ort zu organisieren. Man muss sehen, dass der Mangel an sozialen Mindestsicherungen nicht nur am fehlenden politischen Willen in den betroffenen Ländern liegt. Die Länder sind zu arm, um die notwendigen Mittel zu stemmen. Es wäre gut, wenn die EU hier helfen könnte. Zum Beispiel mit einer hälftigen Ko-Finanzierung einer Sicherung, die in einem ersten Schritt 40 bis 50 Prozent des Medianlohns vor Ort sichert.

Dossier: Im Prinzip könnte man sich so etwas auch als Bestandteil der neuen Recovery Funds vorstellen.

„VIELLEICHT GELINGT JA EINE VERKNÜPFUNG DES RECOVERY FUND MIT TRANSNATIONALEN HILFEN ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG.“



roparecht explizit aus dem Anwendungsbereich der Grundfreiheiten zu entfernen?

Dossier: Du hast ja selbst herausgestellt, dass diese Bereichsausnahmen im Kern eine Forderung des Europäischen Gewerkschaftsbunds sind. Unsere Leserinnen und Leser werden der Forderung gewiss zustimmen. Sie werden aber nicht zustimmen, dass das die zentrale gewerkschaftliche Forderung zur Zukunft der EU sein soll. Denn sie ist ja einseitig defensiv, sie handelt davon, was die EU alles nicht dürfen soll. Das kann ja nun nicht alles sein. Wo siehst du Potenziale, das Soziale durch „mehr Europa“ voranzubringen?

Höpner: Forderungen kann man endlos aufeinander türmen. Die Identifikation von sozialen europäischen Projekten mit Chance auf Verwirklichung ist schwerer. Ich denke, wir sollten an den gravie-

Höpner: Ja, so ist es! Genau jetzt sollte man solche Ideen einspeisen.

Dossier: Dass das wünschenswert ist, dem würde wohl niemand widersprechen. Aber wie kommst du darauf, den Projekten eine Realisierungschance zuzuordnen? Transfers zur Finanzierung fremder Sozialsysteme, das wird in den Geberländern schwer zu verkaufen sein.

Höpner: Ich denke, es könnte lohnen, diese Diskussion mal zu führen. Immerhin ist das Thema auch auf der Agenda für die deutsche Ratspräsidentschaft. Es geht um die Bekämpfung bitterster Armut. Wir sollten uns in dem Zusammenhang daran erinnern, dass die Westbalkanländer, die derzeit vor den Toren der EU stehen und deren Beitritt nur eine Frage der Zeit ist, noch mal deutlich ärmer sind als die derzeit ärmsten EU-Länder, Bulgarien und Rumänien. Da stehen dann auch neue Wellen der in-

neroeuropäischen Armutsmigration bevor, auf die wir uns einstellen müssen. Wenn diese Wellen beherrschbar bleiben sollen, müssen wir helfen, dass die Ärmsten in diesen Ländern zumindest nicht vor dem Nichts stehen. Anders geht es nicht und diese Zusammenhänge sollten auch in Ländern wie Deutschland vermittelbar sein. Immerhin ist das Thema auch auf der Agenda für die deutsche Rat-Präsidentschaft und vielleicht gelingt ja eine Verknüpfung des Recovery Fund mit transnationalen Hilfen zur Armutsbekämpfung.

Dossier: Letzten Endes ist es doch so: Das Soziale muss immer erkämpft werden. Und zwar politisch. Dazu braucht es Arenen der Politik, die Parlamente. Sonst hast du ja gar keinen Hebel. Das Europäische Parlament ist zwar ein repräsentatives Organ, aber es ist hinreichend beschrieben, warum es kein Parlament im eigentlichen Sinne ist. Welche Wege der Demokratisierung der EU müssen gegangen werden, um sie demokratisch und sozial weiterzuentwickeln?

Höpner: Wir sollten hier zwei Wege unterscheiden. Da gibt es einmal institutionelle Reformen, die nur über Vertragsänderungen gehen. Zudem gibt es Voraussetzungen der Demokratie, die auf der gesellschaftlichen Ebene liegen und die in der EU noch nicht erfüllt sind. Wenn die gesellschaftlichen Voraussetzungen fehlen, hilft auch die durch Vertragsreformen bewirkte weitere Parlamentarisierung des politischen Systems der EU nicht.

Dossier: Eins nach dem anderen, Martin. Sprechen wir zuerst über die institutionelle Seite, also die Struktur des politischen Systems der EU.

Höpner: Dem Europäischen Parlament fehlen bis heute viele Merkmale einer parlamentarischen Demokratie. Am eklatantesten ist die Verletzung des Prinzips „one man, one vote“. Also der Umstand, dass die Wählerinnen und Wähler aus kleinen Ländern mehr Stimmgewicht auf die Waage bringen als etwa Franzosen und Deutsche. Hier mit Reformen anzusetzen, wäre aber keine gute Idee. Die Zahl der Abgeordneten, die etwa Malta dann noch

entsenden könnte, würde so klein, dass man sich die Wahlen dort fast sparen könnte.

Dossier: Du willst sagen, dass der Demokratisierungsweg daher blockiert ist?

Höpner: Ich denke, in Bezug auf das ungleiche Stimmgewicht ist die EU derzeit so demokratisch, wie sie kann. Wie die Dinge laufen, ist ein faires Abbild des Standes der europäischen Integration. Das gilt auch für den Umstand, dass aus den europäischen Wahlen keine Regierung hervorgeht und auch nicht der Kommissionspräsident. Aber auch das würde ich nicht verdammen. Dass die Mitgliedsländer die Kommissionsmitglieder ernennen und das Parlament ein paar von denen aus der Mannschaft kicken darf, ist angesichts des Integrationsstandes fair. Auch, dass man den Kommissionspräsidenten oder die -präsidentin nicht am Rat vorbei bestimmen kann.

Dossier: Das war ja ein großes Problem im Nachgang der zurückliegenden Wahlen zum Europäischen Parlament.

Höpner: So ist es. Die Christdemokraten und Christdemokratinnen und die Konservativen hatten die Wahl gewonnen und beharrten zuerst auf ihrem Kandidaten Manfred Weber. Dass das im Rat nicht vermittelbar war, kann ich gut nachvollziehen. Im Rahmen der Gemeinschaftsmethode produzieren die Kommission, der Rat und das Parlament Richtlinien, die sich nicht direkt an die europäischen Bürgerinnen und Bürger wenden, sondern die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt werden. Die EU ist gewissermaßen eine Regierung von Regierungen. Herr Weber hat aber noch nie eine Regierung von innen gesehen. Wenn das Parlament bei der Bestimmung des Kommissionspräsidenten oder der -präsidentin künftig mehr mitreden will, dann muss es lernen, geeignete, im Rat vermittelbare Kandidatinnen und Kandidaten zu präsentieren. Dass dann übrigens die Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen trotz glasklar verlorener Wahl weiter auf ihrem Kandidaten beharrten, und zwar im Namen der europäischen Demokratie, und die deutschen Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen dann auch noch bösartige Dossiers über Ursula von

der Leyen verbreiteten: Das will ich hier mal besser nicht kommentieren.

Dossier: Die entscheidende Forderung zur weiteren Parlamentarisierung der EU scheint mir aber doch eine andere zu sein: Das Europäische Parlament braucht ein Initiativrecht.

Höpner: Und das ist auch gleichzeitig die plausibelste dieser Art von Reformoptionen. Derzeit hat ja, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Kommission das Monopol auf Gesetzesinitiativen. Das sollte man auch dem Europäischen Parlament zugehen. Wenn sich ein Fenster für Vertragsänderungen auftut, sollte die EU diesen Schritt gehen. Auf diesem Wege könnten dann auch soziale Initiativen auf parlamentarischem Wege an die EU herangetragen werden.

Dossier: Du sprachst von gesellschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie. Was meinst du damit?

Höpner: Repräsentative Demokratie ist, wenn Wahlen einen Unterschied machen. Die demokratische Steuerung europäischer Entscheidungen setzt voraus, dass es europäische Parteien mit klar unterscheidbaren Programmen gibt. Derzeit sind die europäischen Parteien noch sehr lockere Parteienzusammenschlüsse mit sehr großer interner Heterogenität.

Dossier: Ein Aufruf an die europäischen Parteienfamilien also, sich mehr zusammenzurufen, sich zu Parteien in engerem Sinne zu verdichten.

Höpner: Aus meiner Sicht liegt das Problem nicht am mangelnden Willen der europäischen Parteien, speziell der Fraktionen im Europäischen Parlament. Das Problem liegt vielmehr darin, dass viele der Konflikte, zu deren Lösung wir die EU überhaupt erst geschaffen haben, keine Konflikte zwischen Parteien sind, sondern zwischen Ländern mit unterschiedlichen Interessen. Und oft haben wir eine Mischung aus beidem. Um Konflikte zwischen Ländern und Ländergruppen zu bearbeiten, ist die EU eine ganz wichtige Aushandlungsarena. Aber der Steuerung der Kompromisse durch demokratische Wahlentscheidungen auf europäischer Ebene sind in dieser Konstellation enge Grenzen gesetzt. Man wählt ja schließlich keine Länder, sondern Parteien.

Dossier: Mache das doch mal an Beispielen klar. Wo könnte die demokratische Steuerung über Wahlen funktionieren, wo nicht?

Höpner: Nehmen wir an, es müsste entschieden werden, ob es eine europäische Frauenquote für die Vorstände großer Aktiengesellschaften geben soll.

Und nehmen wir an, die eher linken Parteien sind alle dafür und die eher rechten Parteien sind alle dagegen. Das lässt sich dann auf europäischer Ebene demokratisch entscheiden. Gewinnen die linken Parteien die Wahlen zum Europäischen Parlament, dann gibt es die Frauenquote, wenn nicht, dann nicht – so geht Demokratie.

Dossier: Und du meinst, dass diese Konstellation oft nicht vorliegt.

Höpner: Genau. Das hängt an der Heterogenität der EU, die nun einmal ist, wie sie ist. Aber das ist noch nicht alles. Wie die Konfliktlinien verlaufen, ist nicht unabhängig von der Art, wie man die europäischen Länder zusammenbindet. Der Euro und seine Dauerkrise haben Konflikte, die zwischen Ländergruppen verlaufen, geradezu explodieren lassen. Wenn du erraten sollst, ob ein Europapolitiker für oder gegen Eurobonds ist, und ihm eine einzige Frage stellen darfst, dann wirst du wahrscheinlich nicht fragen, ob er der sozialdemokratischen oder der christdemokratischen Fraktion angehört, denn damit hättest du die Frage verschwendet. Du würdest ihn fragen, ob er denn aus Nord- oder Südeuropa kommt. Die Antwort auf diese Frage wird viel wertvoller sein, um seine Haltung zu Eurobonds zu erraten.

Dossier: Ist die Wirtschaftskrise in Folge der Abwehr der Corona-Pandemie hier nicht auch ein möglicher „Game Changer“ für die Entwicklung der Demokratie? Alle Menschen in Europa haben ein Interesse, dass die Krise überwunden wird. Über das Wie wird gestritten werden. 2024 wird man sehen, wohin Europa gesteuert ist.

Höpner: Denke mal an die Verhandlungen über den Wiederaufbaufonds, der ja wirklich eine große Innovation ist und das zentrale Element zur Krisenbewältigung. Da wurde viel Aufwand betrieben, die „sparsamen Vier“ zu überzeugen, die europäischen Transfers skeptisch gegenüberstehen. Es handelt sich um Österreich, die Niederlande, Dänemark und Schweden. Dänemark wird sozialdemokratisch regiert, die schwedische Minderheitsregierung wird von Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen geführt. Die niederländische Regierung wird von Bürgerlichen geführt, die linksliberale D66 regiert mit. In Österreich koalitiert die ÖVP unter Kurz mit den Grünen. Wenn wir zu dieser Gruppe noch Finnland hinzufügen, kommt noch einmal eine Mitte-Links-Regierung unter sozialdemokratischer Führung hinzu. Mit der Zugehörigkeit zu Parteienfamilien haben die Haltungen zum Recovery Fund offenbar überhaupt nichts zu tun. Was die diese Gruppe eint, sind ökonomische Länderinteressen. Dass regionale Interessen in der EU viel wichtiger sind als etwa im deutschen Föderalismus, das wird uns noch sehr lange begleiten, wahrscheinlich für immer.



„DIE DEMOKRATISCHE STEUERUNG EUROPÄISCHER ENTSCHEIDUNGEN SETZT VORAUS, DASS ES EUROPÄISCHE PARTEIEN MIT KLAR UNTERSCHIEDBAREN PROGRAMMEN GIBT.“



„DIE OFFENE FLANKE FEHLENDER RECHTSBINDUNG WIRD DIE EU NICHT EWIG AUSHALTEN. ES IST EIN EINFALLSTOR FÜR DESINTEGRATION, DIE WIR BESTIMMT NICHT HABEN WOLLEN.“

Dossier: Kommen wir noch mal auf die institutionelle Seite des Problems zurück. Um die europäische Demokratie nach vorn zu bringen, würdest du vor allem auf das Initiativrecht des Parlaments setzen?

Höpner: Nicht nur. Das Demokratietheorieproblem der EU liegt tiefer. Einmal bei der Lage der Konfliktlinien, über die wir sprachen. Dann aber auch bei dem Umstand, dass viele wichtige Entscheidungen das politische System der EU ja gar nicht erst erreichen, weil sie an der europäischen Gesetzgebung vorbeigehen, von etwa der EZB und dem EuGH, gefällt werden. Dieter Grimm spricht in diesem Zusammenhang von der „Überkonstitutionalisierung“ der EU: Viel europäische Politik vollzieht sich auf dem Wege des Verfassungsvollzugs. Der EuGH legt die Verträge aus, in oft überraschender Weise, und betreibt auf diesem Wege Politik. Würde man das mehr eingrenzen, etwa auf dem Wege der Bereichsausnahmen, dann täte man damit gleichzeitig auch etwas für die europäische Demokratie. Hier sollten Reformen vor allem ansetzen. Dafür braucht man natürlich Vertragsreformen.

Dossier: Wir kommen immer wieder auf die Notwendigkeit, die Verträge zu ändern. Glaubst du denn, dass es dafür in absehbarer Zeit ein Gelegenheitsfenster geben wird?

Höpner: Das ist ungeheuer schwer zu sagen. Vertragsreformen sind nicht nur schwer auszuhandeln, sie müssen in einigen Ländern ja anschließend noch durch Volksabstimmungen hindurch. Diese Abstimmungen sind nicht mehr leicht zu gewinnen. Aber der Druck, die Reformen anzugehen, wird immer größer. Irgendwann muss man das Projekt angehen, sonst vertieft sich in der EU eine Rechtskrise.

Dossier: Eine Rechtskrise?

Höpner: Eine Krise der Rechtsbindung europäischer Abläufe, ja. Die Kluft zwischen Rechtsgrundlagen und Praxis wird vor allem in der Währungsunion immer größer. Diese Kluft war die Ursache für die umstrittene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Anfang Mai 2020. Jeder weiß zum Beispiel, dass das aktuelle Anleihe-Aufkaufprogramm der EZB eine Form der monetären Staatsfinanzierung ist. Das ist von der Sache her auch abso-

lut vernünftig, die Ermächtigung hierzu fehlt aber in den Verträgen. Oder nehmen wir noch mal den Wiederaufbaufonds, bei dem es ja um gemeinsame Verschuldung auf europäischer Ebene geht. Auch das ist absolut vernünftig, wenn wir uns das Problem der Konditionalitäten mal wegdenken. Aber die Umgehung des Verschuldungsverbots in Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ist derart offensichtlich, dass ich wirklich nicht weiß, wie sich das Bundesverfassungsgericht da wieder rauswinden soll, falls der Fall irgendwann in Karlsruhe landet. Die offene Flanke fehlender Rechtsbindung wird die EU nicht ewig aushalten. Es ist ein Einfallstor für Desintegration, die wir bestimmt nicht haben wollen.

Dossier: So lange es keine Vertragsänderungen gibt, lassen sich nur Wege erschließen, die sich innerhalb der gegebenen institutionellen Strukturen gehen lassen. Manche schlagen vor, mehr auf differenzierte Integration in kleinen Ländergruppen zu setzen. Wie schätzt du diese Option ein?

Höpner: Parteien und Gewerkschaften sollten aufmerksam beobachten, wo sich Gelegenheitsfenster für differenzierte Integration öffnen. Wenn ausgewählte Länder sich stärker koordinieren wollen, sollten sie vorangehen. Wichtig ist, dass es sich niemals um geschlossene Gruppen handeln darf. Die Teilnahme an der Koordination muss offen sein.

Dossier: Bei der Finanztransaktionssteuer hat man das ja versucht. Das Ergebnis war leider nicht sehr beeindruckend.

Höpner: Ja, hier hatten sich zehn Länder zusammengefunden, die bereit waren, eine solche Steuer gemeinsam einzuführen. Dafür sollten die Möglichkeiten genutzt werden, die das europäische Primärrecht zur verstärkten Zusammenarbeit bietet. Ende 2017 stellte sich dann heraus, dass Frankreich das Projekt nur mitträgt, wenn es eng auf den Aktienhandel beschränkt ist. Da hatten wir uns mehr erhofft. Aber ich denke, auch Deutschland war an dem enttäuschenden Ergebnis nicht ganz unschuldig.

Dossier: Man muss der deutschen Seite ja lassen, dass sie bei der Besteuerung von Fi-

nanztransaktionen weiter gehen wollte als zuletzt Macron.

Höpner: Ich denke, dass Deutschland Mitverantwortung für den Druck trägt, unter dem Frankreich stand und immer noch steht. Frankreich steht gegen Deutschland mit dem Rücken zur Wand, weil sich Deutschland in der Währungsunion durch Inflationszurückhaltung Vorteile gegenüber den Nachbarn verschafft hat. Dadurch erfährt Frankreich eine beschleunigte De-Industrialisierung und ist auf der Suche nach einem alternativen, neuen Wachstumsmodell. So eine Alternative erkannte Macron in verstärkter Finanzialisierung: Angesichts der Brexit-Entscheidung aus dem Jahr 2016 hoffte er, Börsen- und Bankgeschäfte verstärkt nach Paris ziehen zu können. Eine Finanztransaktionssteuer wäre hierfür das falsche Signal gewesen.

Dossier: Siehst du konkrete Projekte für differenzierte Integration?

Höpner: Die wären erst noch zu erschließen. Aber im Prinzip erstrecken sich die Möglichkeiten über alle Politikfelder, die für Gewerkschaften interessant sind, von der Sozial- über die Umwelt- bis zur Steuerpolitik. Vor einigen Jahren, als Schäuble noch Finanzminister war, wurde mal eine französisch-deutsche Arbeitsgruppe zur Angleichung der Unternehmensbesteuerung in beiden Ländern eingesetzt. So etwas ist eine gute Sache, leider hat man von der Arbeitsgruppe lange nichts gehört. Falls sich Frankreich und Deutschland einig würden, könnte man dann gucken, wer sich noch anschließen will. Allgemein finde ich das einen guten Weg, über Fortschritte der europäischen Integration nachzudenken: Statt ideologischer Debatten über „mehr“ oder „weniger“ Europa konkrete, überschaubare Projekte zu gestalten, gegebenenfalls in Ländergruppen mit wechselnder Zusammensetzung. Die Notwendigkeit, die aufgestauten Bedarfe für Vertragsänderungen anzugehen, verschwindet dadurch natürlich leider nicht.

Dossier: Lass uns zum Schluss noch einmal zu der Frage kommen, ob nicht doch ein großer Sprung bevorstehen könnte. In Richtung grundlegender Veränderungen der europäischen Politik und vielleicht auch in Richtung europäischer Staatlichkeit. Die Globalisierung, wie wir sie kannten, scheint an ein Ende zu kommen. Wir haben zwei hochgerüstete Blöcke, die USA und China, die aufeinander zurasen. Auch die national-autoritären Regime in Russland, Indien und Brasilien versuchen, an Stelle des globalen Wettbewerbs eine Art Wettlauf der Blöcke zu setzen, eine Konkurrenz von Rechtssystemen verbunden mit einer teilweisen Abschottung von Märkten. Auch die Europäische Union setzt auf „strategische Autonomie“. Der Begriff

tauchte in den Strategiepapieren der Kommission aus der Zeit vor der Corona-Krise auf. Und er fand er sich als Begründung im Entwurf der Kommission für ein Konjunkturpaket wieder. Sind wir nicht Zeitzeugen eines tieferen ökonomischen Umbruchs, der auch die EU komplett verändern könnte?

Höpner: Man sagt ja schon seit längerem: Die europäische Integration braucht eine neue Erzählung. In der alten Erzählung legitimierte sich die Integration als friedensbewahrende Außenpolitik. Das passte gut zur Frühphase, aber es passte immer weniger, je mehr europäische Politik Innenpolitik wurde. Rein ökonomische Legitimationsmuster haben sich auch etwas erschöpft. Nun folgert man die Notwendigkeit beschleunigter Integration aus der Konkurrenz der Blöcke. Ich gebe zu: Gegen die Dramatik solcher Erzählungen wirkt die Integrationsforschung, wie wir sie am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung betreiben, ziemlich kleinteilig.

Dossier: Aber?

Höpner: Ich beharre darauf, dass die Erzählungen nicht mit den wahren Integrationsdynamiken verwechselt werden dürfen. Die Zukunft der EU entscheidet sich aus meiner Sicht aus ihrer unklaren Fähigkeit, festgefahrene Blockaden aufzulösen. Aus der Bereitschaft, sich auch mal zurückzunehmen, wo die Integration auf Abwege geraten ist. Aus dem Willen der Mitgliedsstaaten, gemeinsame Interessen auch in ausgewählten Ländergruppen zu entdecken und sich in ihnen zu koordinieren. Die Erzählung von der Blockkonkurrenz scheint mir den Blick auf die wahren Probleme eher zu verstellen.

Dossier: Vielen Dank für das Gespräch!