

Vom neoliberalen zum sozialen und demokratischen Europa

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Berichte aus den Europäischen Mitgliedsstaaten haben uns die Folgen des Sozialabbaus in den Staaten Europas in ihrer ganzen Dramatik vorgeführt. Wie kann es sein, das ist doch die Frage, die einem da nicht aus dem Kopf geht: Wie kann es sein, dass so etwas in Europa möglich ist? Wo kann man ansetzen, will man gewährleisten, dass der Friedensnobelpreisträgerin „Europäische Union“ der soziale Frieden in Europa nicht weiter entgleitet?

„[P]olitische Aktion“, hat Ferdinand Lassalle einmal gesagt, „besteht im Aussprechen dessen, was ist, und beginnt damit.“ Daran will ich mich halten und im Folgenden zunächst die Erosion der Grundsätze sozialer Demokratie in Europa und die gängigen Thesen der Europaskeptiker hierzu beschreiben. Ich will dann in einem zweiten Schritt Anhaltspunkte im europäischen Recht identifizieren, an die eine Rechtspolitik anknüpfen kann, die den Grundsätzen sozialer Demokratie wieder zur Geltung verhelfen möchte.

I. Erosion sozialer Demokratie

Zunächst also zur Erosion sozialer Demokratie. Es gehört zu den Allgemeinplätzen der Kritik an Europa, dass ein undemokratischer

Apparat von Technokraten in Brüssel verantwortlich ist für ein bürgerfernes, unsoziales, undemokratisches und zunehmend auch militärisches Europa. Und in der Tat – Europa ist verstrickt in Unrecht und Gewalt:

- Im Namen Europas zieht die Bundeswehr in den Krieg, bekämpft in der Operation Atalanta die Piraterie am Horn von Afrika; Europas Armeen sind Interventionsarmeen; in Somalia, im Kongo, in Afghanistan, im Tschad, im Südsudan: Polizei und Militär sind im Namen Europas weltweit stationiert – bald auch in Mali. In Zahlen gesprochen: Mehr als 80.000 Personen – von Soldaten bis zu Polizisten – wurden im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seit 2003 in insgesamt 27 Polizei- und Militärmissionen weltweit eingesetzt.
- Im Namen Europas hat die Grenzschutzagentur Frontex eine Festung gebaut, die Abschottung praktiziert und eine inhumane Asylpolitik durchsetzt, die allein im letzten Jahr zum Tod von 1.500 Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer geführt hat.
- Im Namen Europas insistiert der Europäische Gerichtshof (EuGH) auf dem Anwendungsvorrang eines Europarechts, das bspw. im Datenschutz nationale Standards zunehmend untergräbt.
- Und im sozialen Bereich hat insbesondere die Herabsenkung von Sozialstandards zur Krise der europäischen Idee beigetragen. Der EuGH hat in seinen Urteilen Laval, Rüffert, Viking und Kommission ./ Luxemburg die sozialen Grundrechte den Freiheiten der Binnenmarktordnung untergeordnet: Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskraft dürfen frei in Europa zirkulieren. Sie dürfen Grenzen überschreiten und werden

rechtlich geschützt. Aber das Streikrecht der Arbeitnehmer_innen und Arbeitnehmer und die Einhaltung sozialer Mindeststandards lässt der europäische Gerichtshof hinter diese Marktfreiheiten zurücktreten. Europa heißt hier: Lohnwettbewerb, Sozialdumping und Einschränkung der Tarifautonomie.

In dieser Ausgangssituation wird die Forderung einer Basta-Politik laut: Das europäische Experiment sei gescheitert. Die „Renationalisierung“ von Geld-, Finanz- und Sozialpolitik sei der Weg aus der Krise. Die entscheidenden Kompetenzen sollen wieder an den Nationalstaat zurückgeben werden. – Der Therapievorschlag dieses Lagers der „Europaskeptiker“ wird den Patienten Sozialstaat endgültig ins Jenseits befördern. Dennoch muss man die Argumente der Europaskeptiker genau analysieren, weil sie helfen, das Scheitern Europas zu begreifen. Denn vor der Therapie steht die Anamnese: Welche Rolle kommt Europa, welche Rolle kommt der Europäischen Union bei der Zurückdrängung sozialer und demokratischer Grundsätze zu? Was sind die entscheidenden Konfliktlinien in Europa? - Zwei zentrale Thesen haben die Europaskeptiker:

Nach einer ersten These soll der **europäische Konflikt ein Konflikt zwischen den nördlichen und den südlichen Mitgliedsstaaten sein**. Angela Merkel hat sich diese Position zu eigen gemacht: „Wir können nicht“, so Merkel, „eine Währung haben, und der eine kriegt ganz viel Urlaub und der andere ganz wenig.“ Sie sagte damals auch: „Es geht auch darum, dass man in Ländern wie Griechenland, Spanien, Portugal nicht früher in Rente gehen kann als in Deutschland, sondern dass alle sich auch ein wenig gleich

anstrengen.“ – Sie will glauben machen, dass der mangelnde Fleiß und die Haltung der Menschen in den südeuropäischen Ländern die Krise ausgelöst haben. Das aber ist falsch. Es verkennt nämlich, dass es primär systemische Ursachen sind, die für die Krise verantwortlich sind. Der europäische Binnenmarkt ist ein komplexes System, das schon seit Jahren eine problematische Entwicklung genommen hat. Ursächlich für die Eurokrise sind nicht irgendwelche Mentalitäten, und erst recht nicht Urlaubs- oder Rentenansprüche, sondern ökonomische Zusammenhänge: Die mangelnde Koordinierung der Außenhandelsbilanzen etwa, oder auch die Lohnzurückhaltung in der BRD und nicht zuletzt die Dominanz der Finanzmärkte haben zur Krise beigetragen. Diese „systemischen Probleme“ bestehen auf der europäischen Ebene selbst. Sie verhindern, dass sich in Europa eine demokratische und soziale Rechtspolitik durchsetzen kann. Gegen diese systemischen Probleme gilt es anzugehen, also gegen den Vorrang der Marktfreiheiten, gegen die undemokratische Selbstermächtigung der Exekutive und das ökonomisch unvernünftige Sparen, das mit dem Fiskalvertrag in Stein gemeißelt wird.

Hier setzt die zweite These der Europaskeptiker an: Sie besagt, dass **wir uns gegen das neoliberale Europa wehren müssen, indem wir uns gegen europäische Regeln national abdichten und unsere hohen Sozialstandards gegen Europa verteidigen**. Damit ist gemeint: Wir sollen eine Trutzburg der nationalen sozialen Demokratie errichten und darauf setzen, dass die Stürme der Globalisierung an ihr vorüber ziehen. Das ist aber eine Irrlehre. Dazu drei Gründe

(1) Der erste: Die Sozialstandards sind auch in den Nationalstaaten

alles andere als der Ausdruck erreichter sozialer Gerechtigkeit. Eine Verklärung des goldenen Zeitalters der nationalen „sozialen Marktwirtschaft“ blendet aus, dass es auch dort immer ein Prekariat gegeben hat. Man denke insbesondere an die Situation von Frauen und Menschen mit brüchigen Erwerbsbiographien. Und die Frage ist doch generell: Wie kann man nur davon ausgehen, dass in einem Land, in dem es eine zunehmende Altersarmut, Hartz IV und einen riesigen Niedriglohnsektor gibt, in dem jeder fünfte von Armut bedroht ist und in dem UNICEF zufolge 1,2 Millionen Kinder und Jugendliche in relativer Armut leben, der Sozialstaat eine zu verteidigende Errungenschaft ist? Man muss den Sozialstaat aus seinen Trümmern erst einmal wieder errichten. Eine effektive Umverteilungspolitik, die den Anteilslosen gibt und denen, die einen Anteil haben, nimmt, kann man aber im nationalen Rahmen allein gar nicht mehr realisieren.

(2) Das führt mich zu meinem zweiten Argument wider die Verteidiger der nationalen Trutzburg: Sie verkennen, dass Europa schon jetzt eine ganze Reihe sozialer Errungenschaften gebracht hat, die es zu verteidigen gilt: Das Ende militärischer Gewalt in Europa ist keine Selbstverständlichkeit. Neben der Durchbrechung der zwischenstaatlichen Gewalt und der Vertrauensstiftung unter den Völkern Europas hat die Europäische Union auch in vielen Einzelregelungen handfeste Erfolge gebracht. So hat Europa beispielsweise im deutschen Ausländerrecht vieles zum Guten verändert und gerade beim Familiennachzug die repressiven deutschen Regelungen durch europäische Regeln abgelöst. Europa hat gegen nationale Widerstände eine umfassende Freizügigkeit der Unionsbürger, die Teilhabe von Unionsbürgern an nationalen sozialen Rechten und starke Antidiskriminierungsregeln durchgesetzt. Ohne Europa, man muss das klar sagen, gäbe es in Deutschland kein

Verbot der Altersdiskriminierung im Arbeitsrecht; ohne Europa gäbe es keine Handhabe gegen rassistische Wohnungsbesitzer: Das europäische Antidiskriminierungsrecht hat endlich Mittel gebracht, um effektiv gegen Benachteiligungen und Ausgrenzungen vorzugehen, die beispielsweise an Geschlecht und sexuelle Orientierung, vorgebliche Ethnizität, soziale Herkunft und Schichtzugehörigkeit, Aussehen, Sprache, Behinderung und Befähigung, Alter, Religion und Weltanschauung anknüpfen. Das ist nicht nichts und hat gerade in Deutschland den Widerstand einer langen Irrvorstellung brechen müssen, dass es zu den ehernen Grundsätzen der Privatautonomie gehöre, selbst und willkürlich darüber befinden zu können, mit wem man vertragliche Bindungen eingeht. Es ist die soziale Errungenschaft des europäischen Antidiskriminierungsrechts, mit einer solch asozialen Form der Privatautonomie, wie sie in der Bundesrepublik Gestalt angenommen hatte, Schluss gemacht zu haben.

(3) Das führt zu meinem dritten Argument gegen die Verteidiger der nationalen Trutzburg: Sie gehen nicht nur zu leichtfertig über die sozialen Errungenschaften Europas hinweg, sie blenden auch zu schnell aus, dass die Nationalstaaten gerade die treibenden Kräfte einer zunehmenden Neoliberalisierung in Europa darstellen. Dass die Weltkarte – das neoliberale Europa hier/die sozialen Mitgliedstaaten dort – nicht stimmt, zeigt sich nirgendwo deutlicher als im Fiskalvertrag. Der Fiskalvertrag, also der von einer Gruppe von Mitgliedstaaten der EU im März 2012 unterzeichnete „**Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion**“, ist kein europäisches Recht. Der Vertrag ist eine Strategie der Nationalstaaten, Europa sparpolitisch zu überholen und eine neoliberale Politik, für die selbst in der EU die Mehrheit fehlte, über den – europarechtswidrigen – Weg eines völkerrechtlichen

Bypasses zu den EU-Verträgen weiter zu verfestigen und mit Ewigkeitsgarantien zu versehen. Beim Fiskalvertrag haben nicht das Europäische Parlament oder die Kommission, sondern die Nationalstaaten gesagt: Das Europarecht, die Institutionen, die Beteiligungsrechte des europäischen Parlaments – all das interessiert die Exekutiven der Nationalstaaten nicht: Sie schaffen an den europäischen Institutionen vorbei einen Sparvertrag, der zu einem weiteren massiven Sozialabbau führen wird und der einmal mehr demonstriert: Wer für die Realisierung der sozialen Demokratie seine Hoffnung in erster Linie auf die Nationalstaaten setzt, wird bitter enttäuscht werden.

Wenn die nationale Abgrenzung keinen Ausweg aus der sozialen Krise in Europa bietet, was dann? Wenn die Konfliktlinien in Europa nicht zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten und auch nicht zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union verlaufen, wo dann?

Meine Gegenthese zu den Verteidigern der nationalen Trutzburg ist: Die antagonistischen Konfliktlinien in Europa sind die Wiederkehr des Immergleichen: Die mächtigen Auslöser der Krise sind auch die Krisengewinner. Die ohnmächtigen Verlierer sind die Arbeitnehmer, Rentner, Sparer. Der Interessengegensatz ist grenzüberschreitend identisch. Die Sparauflagen, die die Troika im Memorandum of Understanding als Voraussetzung von Zahlungen an Griechenland formuliert hat, führen zu massiven Kürzungen im Bildungs- und Gesundheitssystem, zu Einschnitten in Kündigungsschutz und Rentenhöhe. Die europäische Austeritätspolitik höhlt die sozialen Rechte massiv aus, sie ist ein transnationales Umverteilungsprogramm von unten nach oben. Die aktuelle Krisenpolitik geht an dieser Konfliktlage

vorbei bzw. verschärft sie sogar noch:

- Investmentbanken und Hedgefonds – Hauptverantwortliche der Krise – agieren weiterhin in einem politisch weitgehend unregulierten Raum; die Bonizahlungen steigen wieder.
- Die Wirtschaftskraft der durch Austeritätsvorgaben drangsalierten Länder ist geschwächt.
- Die Arbeitslosigkeit steigt an.
- Die allgemeine Perspektivlosigkeit in Südeuropa führt zur Prekarisierung weiter Teile der Bevölkerung.

Selbst die Ratingagentur Standard and Poors hat mittlerweile bemängelt, dass ein Reformprozess, der sich allein auf fiskalische Sparmaßnahmen orientiert, unwirksam sei. Stattdessen müsse die Inlandsnachfrage durch öffentliche Investitionen angekurbelt werden.

II. Emanzipatorisches Europa

Was also tun?

- Wenn wir den globalen Trend der Ausdifferenzierung der Märkte, global agierende Hedge Fonds und transnationaler Unternehmen politisch einfangen wollen,
- wenn wir der zunehmenden Aushöhlung sozialer Rechte entgegenzutreten wollen,

müssen wir das durch eine transnationale Rechtspolitik tun; durch eine Politik also, die direkt an den strukturellen Ursachen der Krise ansetzt – und zwar auch jenseits des Nationalstaats in Europa und der Welt. Die transnationale soziale Frage kann nur transnational beantwortet werden.

Im nationalen Alleingang funktionieren weder Bankenregulierung noch Finanztransaktionssteuer, im Alleingang gibt es nie ein Ende des Niedriglohnwettbewerbs und der transnationalen Abwärtsspirale des Sozialdumpings. **Dem neoliberalen Europa können wir effektiv nur dadurch begegnen, dass wir den emanzipatorischen Kern des europäischen Projektes freischälen; dass wir das soziale und demokratische Europa von unten neu begründen.**

Ich kann die Rahmenbedingungen für einen solchen Kampf um ein soziales und demokratisches Europa nur skizzieren. Drei Minimalbedingungen. (1) Wir brauchen eine eigenständige demokratische Legitimation für Europa. (2) Wir brauchen ein fiskal- und sozialpolitisch handlungsfähiges Europa. (3) Wir brauchen ein Europa, das an die sozialen Menschenrechte gebunden ist.

1. Stärkung der europäischen Demokratie

Zu meinem ersten Punkt, der demokratischen Legitimation: Eine neue Verfassung Europas darf nicht das Ergebnis einer neuerlichen Rechtssetzung durch die Regierungen und Bürokraten sein, sondern muss aus einem demokratisch organisierten Prozess der europäischen Gesellschaft heraus entstehen. Wir brauchen einen europäischen Konvent, dessen Mitglieder demokratisch gewählt sind. Ein solcher Konvent sollte eine Verfassung erarbeiten, die dann in einem gesamteuropäischen Referendum zur Abstimmung steht. Die Beteiligung der Gewerkschaften in diesem Prozess ist zentral. Die europäische Verfassung darf nicht einzig von Berufspolitikern erarbeitet werden. Es geht darum, dass die europäische Gesellschaft sich die verfassungsgebende Gewalt aneignet. Darüber hinaus brauchen wir

mehr Beteiligungsrechte und ein starkes Initiativrecht des Parlaments, außerdem eine klare Unterscheidbarkeit von Regierung und Opposition im EP. Nur so wird es möglich, das soziale Europa als Alternative in Europa zu formen und politisch zu prägen.

2. Entwicklung einer europäischen Sozial- und Fiskalpolitik

Das führt zum zweiten Punkt, also der Stärkung der Fiskal- und Sozialpolitik auf europäischer Ebene. Die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken der Staaten bedürfen intensiver europäischer Koordination. Wir brauchen eine europäische Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Rahmennormierungen schafft und der EU eigene Gestaltungsmöglichkeiten zuweist. Deren Erfolg wird daran zu messen sein, dass sie die Sozialstandards in den Ländern, in denen sie noch vergleichsweise hoch sind, nicht durch Harmonisierungsmaßnahmen nach unten zieht. Minimalstandards und Möglichkeitskorridore müssen hohe Sozialstandards schützen: Es darf keine Vollharmonisierung geben, nur Mindestharmonisierung. Juristisch gäbe es viele Möglichkeiten, eine sozialpolitische Abwärtsspirale zu verhindern und Pflöcke des Mindestschutzes einzuschlagen. Insbesondere ist daran zu denken, eine mit Art. 53 der Grundrechtecharta vergleichbare Niveausicherungsklausel einzuführen. Eine solche Norm könnte lauten: »Keine Kompetenznorm im Bereich der Sozialpolitik darf so angewendet werden, dass sie zu einer Einschränkung, Absenkung oder Verletzung der sozialen Schutzstandards in den Mitgliedstaaten führt.«

3. Stärkung sozialer Rechte in Europa

Schließlich muss, das zu meinem abschließenden **dritten Punkt**, eine europäische Verfassung die sozialen Menschenrechte stark machen. Die

sozialen Grundrechte der EU-Grundrechtecharta sind zu schwach und institutionell nicht hinreichend abgesichert.

Ein Ansatzpunkt für die Stärkung sozialer Rechte besteht in der umfassenden Anerkennung und einer institutionellen Erweiterung der Europäischen Sozialcharta. Es wäre ein Durchbruch für die sozialen Rechte in Europa, wenn die EU selbst auf die Europäische Sozialcharta verpflichtet würde. Das durchzusetzen sollte ein zentrales gewerkschaftliches Ziel sein, für das sich europaweit zu kämpfen lohnt. Gerade hier könnte sich die europäische Solidarität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Bahn brechen – je sichtbarer desto besser.

Zu den für verbindlich zu erklärenden Kodifikationen zählen auch der UN-Pakt über bürgerliche, politische und zivile Rechte (UN-Zivilpakt), der UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), die Verfassung der ILO sowie ausgewählte ILO-Übereinkommen. Die EU sollte den Verträgen beitreten und sich den jeweiligen Überwachungsorganen unterwerfen. Dadurch würden diese Normen zentral aufgewertet.

Man muss dann aber noch einen Schritt weiter gehen. Es geht nicht nur um die Bindung der politischen Institutionen an die sozialen Rechte, sondern auch um die Märkte und Unternehmen, also um die Wirtschaft selbst. Auch sie muss an die sozialen Menschenrechte gebunden werden. Die Märkte, das Wirtschaftssystem als solches, die Unternehmen sind auf ihre gesellschaftliche Verantwortung zu verpflichten. Zentrales Handlungsfeld im Bereich europäischer Rechtspolitik ist darum auch die Demokratisierung und Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Wirtschaft.

Fazit

Ich fasse zusammen:

Das visionäre europäische Projekt lebte von dem Grundgedanken, eine friedliche Integration europäischer Staaten zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger zu realisieren. Humanismus und Aufklärung, die Emanzipation des Individuums waren die Leitmotive für Europa.

Will man hieran wieder anknüpfen, wird es darum gehen, die Tradition der progressiven Verfassungslehre von Herrmann Heller, Helmut Ridder und insbesondere auch Wolfgang Abendroth für die transnationale Konstellation fruchtbar zu machen. **Ein soziales und demokratisches Europa muss dann – um an ein Zitat von Wolfgang Abendroth anzuschließen (Zitat) - „nicht nur den Weg zu gelegentlichen Staatsinterventionen eröffnen, um eine in ihrem Gleichgewicht bedrohte Gesellschaftsordnung zu balancieren“. Es geht vielmehr darum die europäische „Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung selbst zur Disposition der demokratischen Willensbildung“ der Europäerinnen und Europäer zu stellen.**

Das ist keine geringe Aufgabe. Es ist aber die Minimalbedingung dafür, die Perspektive eines sozialen und demokratischen Europas wieder zu einer Möglichkeit in Europa machen zu können. Nur durch die Ermöglichung einer **alternativen Politik in Europa** kann der gefährliche Irrglaube überwunden werden, dass es eine **Alternative zu Europa** gäbe.