

»Führende Vertreter der deutschen Gewerkschaften loten die Spaltungslinien und die austeritätspolitische Ausrichtung Europas nach unterschiedlichen Blickwinkeln aus. Mit ihren Wortmeldungen sagen sie zweierlei: dass gerade aus Deutschland ein starker Widerspruch gegen die hegemoniale Rolle der derzeitigen Bundesregierung und ihrer Vorgängerinnen hörbar werden muss, und dass von hier aus Initiativen für eine offensive Europa-Politik mit entwickelt, unterstützt und vorangetrieben werden müssen...

›Weiter so!‹ scheint die Marschroute zu sein, auf die sich die deutsche Bundesregierung verständigt hat. Dagegen sind öffentlicher Widerspruch und das Aufzeigen alternativer Entwicklungspfade von Nöten – in den Analysen und Forderungen für eine offensive Europa-Politik ist das ausgeführt.

Das ist der Aufruf, der sich aus den Beiträgen ergibt. Nicht als Verteidigungsstrategie einer alten – nicht falschen, aber neoliberal demontierten und zersetzten – Idee eines europäischen Sozialmodells, sondern als Vorwärtsstrategie eines ›Europa neu begründen!‹ Dafür gibt es Argumente und konzeptionelle Überlegungen – auch über den hier vertretenen gewerkschaftlichen Kreis hinaus. Es gibt sie in allen EU-Mitgliedstaaten. Ein Schritt in Richtung eines solidarischen Europa bestünde darin, die unterschiedlichen Vorschläge und Initiativen auszuwerten und kritisch zu prüfen, wie sich daraus eine Road Map für ein neues Europa entwickeln lässt.«

# Ist Europa noch zu retten?



**Analysen und Forderungen für eine offensive Europa-Politik**

**Annelie Buntenbach**

**Frank Bsirske**

**Andreas Keller**

**Wolfgang Lemb**

**Dietmar Schäfers**

**Hans-Jürgen Urban**

## Inhalt

Dieter Scholz <b>Europa retten!</b> .....	1
Annelie Buntenbach <b>Wer hat Recht(e) in Europa?</b> .....	3
Die Grundrechtsverletzungen der Troika beenden – Schluss mit dem Austeritätsskurs!	
Dietmar Schäfers <b>Die EU – auf dem Weg zu Arbeitsverhältnissen wie in Katar?</b> .....	12
Andreas Keller <b>Kooperation oder Wettbewerb?</b> .....	22
Die europäische Bildungs- und Forschungspolitik auf dem Prüfstand	
Frank Bsirske <b>Ein neuer Weg für Europa</b> .....	32
Wolfgang Lemb/Hans-Jürgen Urban <b>Ist die Demokratie in Europa noch zu retten?</b> .....	42
Plädoyer für einen radikalen Pfadwechsel in der Europapolitik und der Europäischen Union	
Autorin und Autoren .....	55

Supplement der Zeitschrift Sozialismus 4/2014; ISSN 0721-1171  
© Sozialistische Studiengruppe (SOST) e.V.  
Einzelexemplare über den Buchhandel oder direkt bei:  
VSA: Verlag, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz und Druck, Hamburg  
ISBN 978-3-89965-976-4

The screenshot shows the website 'SozialismusAktuell' with the URL www.sozialismus.de. The page features a search bar, navigation links (Kontakt, Das Projekt, Service, Metadaten, Links, Impressum, RSS), and a main article titled 'Weiter abnehmende Wahlbeteiligung' dated 19. März 2014. The article discusses the results of municipal elections in Bavaria, noting that the CSU did not achieve a significant upward shift in political power. Other articles listed include 'Ein bitterer »Nach«-Geschmack' and 'Plätze sichern!'. The page also includes a sidebar with 'Kommentare & Analysen', 'Heft Nr. 3 - März 2014', 'Archiv', 'Dossiers', 'Termine', 'Abonnements', and 'Newsletter'. There are also social media links for Facebook and Twitter, and a 'vorortLINKS' section for local news.

Die Sozialismus-Website im Netz: übersichtlich, aktuell!  
Das erwartet die BesucherInnen:

- 👉 Kommentare zu aktuellen ökonomischen und politischen Ereignissen (wöchentliche Aktualisierung)
- 👉 Inhaltsverzeichnis des aktuellen Heftes & drei Leseproben eine Woche vor der Printausgabe
- 👉 News, Tipps & Termine
- 👉 Archiv aller Inhaltsverzeichnisse & Leseproben aller erschienenen Hefte seit 2000
- 👉 Jahresregister als pdf-Dateien
- 👉 Passende Neuerscheinungen bei **www.vsa-verlag.de**
- 👉 Links zu anderen linken Projekten

# Europa retten!

Europa ist gespalten – wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich. Deutschland ist eines der wenigen Mitglieder des Euro-Clubs, das den Einsturz der Jahre 2008/2009 überwinden und seine Reichtumsproduktion wieder stabilisieren konnte. Dagegen lässt sich von den so genannten Krisenstaaten bis nach Frankreich ein eigentümlicher Konjunkturverlauf nachzeichnen: Auf einen zaghaften Aufschwung 2010 folgte ein erneutes Eintauchen in den Krisenprozess mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Hier zeigt sich, dass Politik so einflusslos nun doch nicht ist. Das betrifft zunächst die Abfederung der unmittelbaren Krisenfolgen in allerdings nur wenigen Monaten einer Rückerinnerung an keynesianische Politik. Das betrifft dann aber das abrupte Umschalten auf eine radikale Austeritätspolitik, die mit Kürzungs-, Entlassungs-, Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen einen ökonomisch-politischen Zyklus geformt hat, der das, was einmal integriert werden sollte, in Gewinner und Verlierer auseinanderreißt.

Die neoliberale Spaltung geht noch tiefer. Was Jürgen Habermas als die »Gefahr eines ›deutschen Europas‹ bezeichnet«, ist das Zusammenwirken zweier Anmaßungen. Zum einen der Haltung deutscher Bundesregierungen, die sich in der Rolle eines Lehr- und Zuchtmeisters sehen, der heute mit dem Fiskal- und später auch noch mit einem Wettbewerbspakt die europäische Entwicklungsrichtung festlegt und über politisch fragwürdige Institutionen wie die Troika zugleich die Umsetzungsfortschritte kontrolliert. Zum anderen die europäischen Spitzeninstitutionen – der Europäische Rat der Regierungschefs und die EU-Kommission –, die im Rahmen des Austeritätsregimes Zuständigkeiten auf die europäische Ebene verlagern, die bar direkter demokratischer Legitimation die politische Integration im Sinne gleichberechtigter und selbstbestimmter Vergemeinschaftung ad absurdum führt.

Nicht zuletzt das macht die gesellschaftliche Spaltung aus. Das »Oben« schottet sich als Elitenherrschaft zunehmend ab und lotet dabei zugleich die Spielräume der weiteren Erniedrigung des gesellschaftlichen »Unten« aus. Bar jeglichem Korrekturmechanismus: Wer hätte es vor 2009 für möglich gehalten, dass in Griechenland, das einst als Wiege der europäischen Demokratie und Kultur galt, die Gesundheitsversorgung aufgrund eines »europäischen« Spardiktats kollabiert und Sterblichkeitsraten ansteigen? Das Wort vom sozialen Europa, einst als Fortschrittsbegriff verstanden, bleibt einem im Halse stecken.

In den nachfolgenden Beiträgen loten führende Vertreter der deutschen Gewerkschaften die Spaltungslinien und die austeritätspolitische Ausrichtung Europas nach unterschiedlichen Blickwinkeln aus. Mit ihren Wortmeldungen sagen sie zweierlei: dass gerade aus Deutschland ein starker Widerspruch gegen die hegemoniale Rolle der derzeitigen Bundesregierung und ihrer Vorgängerinnen hörbar werden muss, und dass von hier aus Initiativen für eine offensive Europa-Politik mit entwickelt, unterstützt und vorangetrieben werden müssen.

Dass dies im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament geschieht, wirft weitere Schlaglichter auf die politischen Gefährdungsdimensionen. Umfragen zeigen, dass »Europa« zunehmend als Abgrenzungsrealität wahrgenommen wird. Eine weiter absinkende Wahlbeteiligung droht zu einer sulfuffilling prophecy einer autoritären Zukunft zu werden. Wenn Europa immer mehr Demokraten per Wahlenthaltung verlustig gehen, dürfte es als politisches Projekt immer schwerer zu retten sein. Insbesondere deshalb, weil die politischen Bestatter der europäischen Idee längst aufmarschiert sind: Rechtspopulisten und -extremisten mit einem politischen Gemisch aus Europakritik, Ausländerfeindlichkeit und nationalem Chauvinismus. Sie haben begonnen, sich neu zu vernetzen und sehen sich bereits als »Gewinner« einer aus ihrer Sicht gleichsam umfunktionierten Wahl: statt Rückenwind für die Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments betreiben sie dessen nationalistische Abwicklung.

In dieser Konstellation geht eins nicht: weiter so! Das scheint jedoch die Marschroute zu sein, auf die sich die deutsche Bundesregierung verständigt hat. Dagegen sind öffentlicher Widerspruch und das Aufzeigen alternativer Entwicklungspfade von Nöten – in den nachfolgenden Analysen und Forderungen für eine offensive Europa-Politik ist das ausgeführt.

Das ist der Aufruf, der sich aus den Beiträgen ergibt. Nicht als Verteidigungsstrategie einer alten – nicht falschen, aber neoliberal demontierten und zersetzten – Idee eines europäischen Sozialmodells, sondern als Vorwärtsstrategie eines »Europa neu begründen!« Dafür gibt es Argumente und konzeptionelle Überlegungen – auch über den hier vertretenen gewerkschaftlichen Kreis hinaus. Es gibt sie in allen EU-Mitgliedstaaten. Ein Schritt in Richtung eines solidarischen Europa bestünde darin, die unterschiedlichen Vorschläge und Initiativen auszuwerten und kritisch zu prüfen, wie sich daraus eine Road Map für ein neues Europa entwickeln lässt. Die Beiträge sollten auch in diesem Sinne verstanden werden.

*Dieter Scholz, Berlin, März 2014*

**Annelie Buntenbach**

## **Wer hat Recht(e) in Europa?**

**Die Grundrechtsverletzungen der Troika beenden –  
Schluss mit dem Austeritätsskurs!**

In Griechenland, Portugal und Irland hat die Troika – bestehend aus Europäischer Zentralbank, EU-Kommission und Internationalem Währungsfonds – darauf bestanden, Tarifverträge wie gesetzliche Mindestlöhne außer Kraft zu setzen, um Löhne und Arbeitskosten zu senken. Auch der Abbau des Kündigungsschutzes und vor allem die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen gegen den Vorrang der Flächentarifverträge wurden vorgegeben. Dies hat zu einer enormen Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in den Krisenländern geführt, verbunden mit einer Schwächung der Gewerkschaften. Diese Politik steht im Widerspruch zu den Europäischen Verträgen.

Wer sich in Deutschland für einen starken sozialen Dialog einsetzt, darf nicht schweigen, wenn Angriffe auf die Tarifautonomie in Europa auf der Tagesordnung stehen – und wer ein soziales Europa will, darf das erst recht nicht. Deshalb haben sich hier die Europäischen Gewerkschaften gemeinsam aufgestellt. Trotz ihrer unterschiedlichen Krisenbetroffenheit, Geschichte und Strategien ist es uns bislang zumindest gelungen, uns nicht auseinander dividieren zu lassen – und mit dem gemeinsamen Vorschlag für ein Europäisches Investitionsprogramm eine Alternative zu der zerstörerischen Austeritätspolitik in Europa auf den Tisch zu legen. Dieser Vorschlag soll über die Europawahl hinaus mit Nachdruck gemeinsam vorangebracht werden.

Die massiven Grundrechtsverletzungen wurden bisher – innerhalb der Organe der EU – nur vom Europäischen Parlament aufgearbeitet und kritisiert. Die EU-Kommission, deren Aufgabe die Wahrung und Förderung der Grundrechte ist, hat in dieser Frage komplett versagt. Kommissionsvertreter in der Troika, die auf die Grundrechte verpflichtet sind, haben zu massiven Grundrechtsverletzungen in Mitgliedstaaten aufgerufen. Ein bisher einmaliger Vorgang.

Das Europäische Parlament hat Anhörungen mit den Mitgliedern der Troika initiiert, sich ein eigenes Bild in den betroffenen Ländern verschafft und in einem Bericht die Grundrechtsverletzungen wie auch die sozialen Folgen dieser Politik kritisiert sowie auf Änderungen gedrängt. Der nächste Schritt

besteht nun darin, entsprechende Klagen einzureichen. Das kann und muss das neue Parlament in Angriff nehmen, denn es hat die notwendigen Kompetenzen, dies zu tun. Nur so können die Grundrechtsverletzungen gestoppt und die Unantastbarkeit der Grundrechte für die Zukunft gesichert werden.

Zu den Folgen der Troika-Politik an dieser Stelle nur einige Schlaglichter.

## **Druck auf die Löhne – Eingriffe in die Tarifautonomie**

Unter dem Deckmantel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zwecks Krisenbewältigung wurde den so genannten Programmländern von Seiten der Troika vorgeschrieben, Löhne zu senken und Arbeitnehmerrechte abzubauen – mit katastrophalen ökonomischen und sozialen Folgen.

Die von der Troika verordneten Lohnsenkungen erfolgen über zwei Kanäle: durch direkte Eingriffe, also Kürzung der Bezüge von öffentlich Bediensteten und Einfrieren oder Absenken von Mindestlöhnen, und über so genannte Strukturreformen.

(1) Wie aus einer Aufstellung des WSI-Tarifexperten Thorsten Schulten für eine Anhörung im Europäischen Parlament hervorgeht, haben zum Beispiel in Griechenland Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst seit Beginn der Kürzungen ein Drittel ihres Gehalts eingebüßt. Nach einer Nullrunde 2009 folgten 2010 Einschnitte zwischen 12 und 20%, zwischen 2011 und 2013 wurden die Gehälter griechischer Staatsbediensteter erneut um bis zu 17% reduziert. In Portugal wurden nach dem Einfrieren die Gehälter im öffentlichen Dienst im Jahr 2010 zunächst um 5%, 2011 dann erneut um 3,5 bis 10% gekürzt. 2012-2013 wurden dann jährliche Bonuszahlungen suspendiert. Auch bei den Mindestlöhnen wurden von der Troika drastische Kürzungen verordnet. So wurde der Mindestlohn in Griechenland 2012 um ganze 22% gekürzt, für Arbeitnehmer unter 25 Jahren sogar um 32%. In Portugal ist der Mindestlohn seit 2011 auf der Höhe von monatlich 485 Euro eingefroren worden, in Zypern wurde die automatische Indexierung suspendiert – in beiden Ländern ist eine Erhöhung nun nur noch nach Zustimmung der Troika möglich.<sup>1</sup>

(2) Darüber hinaus geht es um »Strukturreformen«, die etablierte Mechanismen kollektiver Lohnfindung schwächen oder außer Kraft setzen. So wurde zum Beispiel in Griechenland durch verschiedene Gesetzesänderungen

<sup>1</sup> Thorsten Schulten: The impact of the Troika policy on wages and collective bargaining, 2014.

die Nachwirkung auslaufender Tarifverträge auf drei Monate verkürzt, die Übertragung von erzielten Tarifabschlüssen auf andere Teile der Wirtschaft erschwert, betrieblichen Lohnvereinbarungen Vorrang vor Flächentarifverträgen gegeben und Belegschaftsvertreter ohne gewerkschaftliche Bindung als Verhandlungspartner zugelassen. In Portugal wurden durch verschiedene Reformen aus dem Jahr 2012 die Hürden für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erheblich erhöht. Die Folgen für die Tarifbindung sind dramatisch – überall haben die Reformen das Tarifsystem faktisch ausgehöhlt. In Griechenland gab es 2010 noch 65 Flächentarifverträge, heute sind es nur noch 14. Die Zahl der betrieblichen Lohnvereinbarungen ist dagegen in die Höhe geschossen – 80% davon führten zu Lohnkürzungen. In Portugal wurden 2013 nur noch neun Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt – 2010 waren es noch 116.<sup>2</sup> In der Folge arbeiten dort statt 1,9 Millionen heute nur noch knapp 330.000 Beschäftigte mit Flächentarifvertrag. Auch in Spanien verloren seit 2008 fast 7,5 Millionen Beschäftigte den Schutz eines Flächentarifvertrages – heute werden nur noch ca. 4,6 Millionen Arbeitnehmer dadurch geschützt.<sup>3</sup>

Im Ergebnis dieser anti-gewerkschaftlichen Politik von EZB, EU-Kommission und IWF sind die Reallöhne seit 2010 massiv gesunken – in Portugal und Spanien um rund sieben, in Griechenland sogar um fast 23%. Diese Politik hat neben den fatalen volkswirtschaftlichen Konsequenzen – durch die erheblich reduzierte reale Kaufkraft der Menschen wird die Konjunktur weiter gedämpft – auch drastische soziale Auswirkungen.

## **»Tragödie der öffentlichen Gesundheitsversorgung«**

Die drastische Sparpolitik hat beispielsweise verheerende Folgen für die Gesundheit der Bevölkerung. Wie eine kürzlich im Lancet-Journal erschienene Studie belegt, kam es in Griechenland durch die Vorgaben der Troika zu massiven Kürzungen der Gesundheitsausgaben: Im Zuge der »Reformen« wurden die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit auf 6% des BIP begrenzt – sie liegen damit nun niedriger als in allen anderen EU-15-Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Die Folgen dieser drastischen Kürzungen sind enorm – durch die Kürzungen in Programmen für Suchtkranke stiegen zum Beispiel die HIV-Neu-

<sup>2</sup> European Trade Union Confederation: The Functioning of the Troika: A report from the ETUC, 2014.

<sup>3</sup> Thorsten Schulten, a.a.O.

<sup>4</sup> Alexander Kentikelenis/Marina Karanikolos/Aaron Reeves/Martin McKee/David Stuckler: Greece's health crisis: from austerity to denialism. Lancet 2014, S. 383, 748ff.

infektionen in dieser Gruppe zwischen 2009 und 2012 um mehr als das Dreihundertfache (323%). Grundsätzlich ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung erschwert worden, da immer mehr Kosten auf die Patienten verlagert werden. Immer mehr Menschen bleiben ganz ohne Krankenversicherung und müssen auf Leistungen in von Freiwilligen geführten Kliniken, die ursprünglich für illegale Einwanderer konzipiert wurden, zurückgreifen. Auch Depressionsfälle haben deutlich zugenommen, die Suizidrate ist zwischen 2010 und 2011 um 26,5% gestiegen. Gleichzeitig wurden die Ausgaben für psychische Gesundheit zwischen 2010 und 2012 um 56% gekürzt. Besonders betroffen sind Kinder – die UNO prangerte schon 2012 in einem Bericht an, dass das Recht auf Gesundheit und Gesundheitsversorgung nicht mehr für alle griechischen Kinder garantiert wird.<sup>5</sup> Die Säuglingssterblichkeit ist zwischen 2008 und 2010 um erschreckende 43% angestiegen. Doch auch diese »Tragödie der öffentlichen Gesundheitsversorgung« hat bisher nicht zu einem Umlenken in der Krisenbewältigungspolitik geführt.<sup>6</sup>

### Traurige Rekorde bei Armut und sozialer Ausgrenzung

Durch Lohn- und Rentenkürzungen, Einschnitte in die Sozialausgaben sowie die steigende Arbeitslosigkeit haben in den Programmländern Armut und soziale Ausgrenzung traurige Rekorde erreicht. Laut Eurostat waren 2012 in Griechenland 34,6% – der höchste Wert in der Eurozone –, in Spanien 28,2% und in Portugal 25,3% der Bevölkerung von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. In Griechenland wurden die Renten um 26,4% gekürzt, das Renteneintrittsalter und Abschläge für Frühverrentung erhöht. Lohnkürzungen und steigende Arbeitslosigkeit haben zu einer Reduktion der Haushaltseinkommen geführt. 2012 wohnten über eine Millionen Griechen gar in Haushalten ohne jegliches Einkommen. Von Arbeitslosigkeit betroffen sind insbesondere junge Menschen. Die Arbeitslosenraten der Jugendlichen unter 25 Jahren liegen in Griechenland und Spanien laut Eurostat inzwischen über 50%, in Portugal und Irland über 30%. Unsicherheit und Perspektivlosigkeit drohen eine ganze Generation zu prägen.

<sup>5</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under Article 44 of the Convention; concluding observations: Greece/GRC/C/GRC/CO/2-3. Geneva: United Nations 2012.

<sup>6</sup> Alexander Kentikelenis et al., a.a.O.

### Die Troika-Kritik des Europäischen Parlaments

Obwohl das Europäische Parlament nicht über die Politik der Troika entscheiden konnte, da ihm hier keine Mitspracherechte eingeräumt worden waren, ist es umso mehr zu begrüßen, dass sich die Abgeordneten kürzlich im Rahmen zweier Initiativberichte mit den sozialen und ökonomischen Folgen der Troika-Politik und deren Rechtmäßigkeit beschäftigt haben. Einer dieser Berichte ist der »Bericht über beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission, IWF) in Bezug auf die Programmländer des Euro-Währungsgebietes« (Cercas-Bericht), der im März 2014 mit großer Mehrheit im Plenum des Europaparlaments angenommen wurde.

Von den 14 Empfehlungen, die damit verabschiedet wurden, seien hier nur einige angeführt:

- Die Troika und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Programme schnellstmöglich zu beenden und Mechanismen zur Krisenbewältigung einzurichten, mit denen die Transparenz bei der Entscheidungsfindung verbessert wird und die es den Organen der EU, einschließlich des Parlaments, erlauben, die in den Verträgen und der Europäischen Sozialcharta sowie den Kernnormen der IAO enthaltenen sozialen Ziele zu erreichen. Verwiesen wird darauf, dass die mangelnde Einhaltung einen Verstoß gegen das Primärrecht der EU darstellt, dem abgeholfen werden muss, indem die individuellen und kollektiven Rechte uneingeschränkt wiedereingesetzt werden.
- Die Kommission wird aufgefordert, mit Unterstützung der IAO und des Europarats die kurz- und langfristigen Auswirkungen der Programme auf Beschäftigung und Soziales sowie auf den europäischen gemeinschaftlichen Besitzstand im sozialen Bereich und mögliche Abhilfemaßnahmen und Anreize zur Verbesserung der sozialen und beschäftigungspolitischen Lage in diesen Ländern eingehend zu untersuchen.
- Der Kommission und den Mitgliedstaaten wird empfohlen, Ausgaben für öffentliche Gesundheit und Bildung als Investitionen in die Zukunft anzusehen und nicht als Ausgaben, die gekürzt werden können. Ferner werden sie aufgefordert, sozialen Fragen den gleichen Stellenwert beizumessen wie wirtschaftlichen Fragen. Bei Bedarf soll eine Sitzung der Euro-Gruppe einberufen werden, die sich speziell mit sozialen und beschäftigungspolitischen Fragen beschäftigt.
- Außerdem wird – »angesichts der Tatsache, dass die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme ohne die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen nicht gelöst werden können« – ein Plan zur sozialen und be-

schäftigungspolitischen Erholung gefordert, allerdings bei weitem nicht in dem Umfang und der Konkretion, wie es die Gewerkschaften als Antwort auf die dramatische Lage gefordert haben.<sup>7</sup>

Nun hat das Europäische Parlament diesen Bericht verabschiedet – ohne Zweifel eine gute Nachricht! –, aber leider handelt es sich hier um die unverbindlichen Empfehlungen eines Initiativberichts. Unmittelbare Folgen sind nicht »zu befürchten«. Gleichwohl hilft dieser Bericht, die überfällige Debatte über die Rolle der Troika offensiv und öffentlich zu führen. Wir brauchen den Ausstieg aus der Austeritätspolitik in Europa und den Einstieg in ein Investitionsprogramm.

## Marshallplan statt »Modell Deutschland«

Stattdessen wird das so genannte Modell Deutschland mit dem zerstörerisch auf Lohndruck verkürzten Wettbewerbsbegriff der Agenda 2010 weiterhin als Erfolgsmodell gehandelt und von Merkel über den Europäischen Rat forciert. Entsprechend nehmen die Anfragen von europäischen Schwestergewerkschaften z.B. aus Belgien, Frankreich und Spanien zu, was es denn mit dem »Modell Deutschland« auf sich habe. Wir verbreiten nach Kräften Zahlen, Daten, Analysen zu den Folgen der Agenda,<sup>8</sup> richten den Blick auf die traurige Wirklichkeit z.B. in Schlachthöfen und der Baubranche, und verweisen auf die Zunahme von Werkverträgen und die Expansion des Niedriglohnbereichs, um unsere Schwestergewerkschaften nach Kräften gegen die oft unsittlichen Ansinnen ihrer Regierungen zu unterstützen, die den Vorbildern von Schröder und Merkel zu folgen versuchen. Ja, es gibt gute Erfahrungen aus Deutschland – aber die verbinden sich z.B. mit dem Instrument der Kurzarbeit zum Abfedern von Krisen statt Entlassungen und mit Mitbestimmung, starken Betriebs- und Personalräten.

<sup>7</sup> Bericht über beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission, IWF) in Bezug auf die Programmländer des Euro-Währungsgebietes, 2014/2007 (INI), Berichtersteller Alejandro Cercas

<sup>8</sup> »Tatsächlich jedoch ist die Wirkung der Arbeitsmarktreformen sehr viel geringer als allgemein angenommen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist auf schrumpfende Arbeitskraftreserven, verlangsamte Produktivitätsentwicklung und die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe zurückzuführen; die Mismatch-Komponente der Arbeitslosigkeit wurde nicht verringert. Die erstaunliche Performance des deutschen Arbeitsmarktes in der Krise 2008/2009 beruht auf Konstellationen und Mechanismen, die eher einer Rückbesinnung auf das traditionelle Modell einer »koordinierten« Volkswirtschaft zuzurechnen sind als dem neoliberalen Geist der Arbeitsmarktreformen.« (Matthias Knuth: Arbeitsmarktreformen und Beschäftigungswunder in Deutschland, Brüssel 2014)

Für den Kurswechsel in Europa ist die Abkehr von der Austeritätspolitik der Schlüssel, und hierzu muss das Europaparlament seinen Beitrag leisten. Gerade angesichts der dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in den Ländern des Südens muss endlich in Perspektiven und nachhaltige Beschäftigung investiert werden, mit einem Europäischen Investitionsplan, wie ihn der DGB auf der Grundlage des von ihm entwickelten »Marshallplan für Europa« im EGB mit verankert hat (vgl. den Beitrag von Frank Bsirske).

## Grundrechtsverletzungen: der Troika auf dem Klageweg Einhalt gebieten

Das Europäische Parlament hat ein starkes Instrument in der Hand, um der Troika für die Zukunft Einhalt zu gebieten – das EP kann beim Europäischen Gerichtshof Klage einreichen gegen diese Grundrechtsverletzungen, und genau das sollte es selbstbewusst tun.

Dafür hat Prof. Fischer-Lescano in einer Studie im gemeinsamen Auftrag von ÖGB und EGB zahlreiche Argumente vorgelegt. Nach dieser Studie mit dem Titel »Austeritätspolitik und Menschenrechte: Beteiligung der EU an der Troika-Politik und vorgeschriebenen Sparpolitik verstößt gegen Grundrechte«, die im März 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, verstoßen die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank durch ihre Beteiligung an der Troika gegen das Primärrecht der EU, das seit dem Vertrag von Lissabon eine Grundrechtscharta umfasst.

Auch in der Finanzkrise sind die europäischen Organe und Institutionen zur Beachtung des Unionsrechts verpflichtet. Es gibt keinen Ausnahmezustand, der die Anwendung des Europäischen Rechts aussetzt oder Abweichungen rechtfertigt. Die Studie belegt detailliert, wie durch die »Memorandum of Understanding« gegen Europäisches und Internationales Rechts verstoßen wird, und untersucht die Möglichkeiten, gegen diese Rechtsverstöße auf dem Rechtsweg vorzugehen.

Verstoßen wird gegen Grundrechte im Zusammenhang mit dem Berufsleben, insbesondere die Rechte auf Berufsfreiheit, Tarifautonomie und ein gerechtes Arbeitsentgelt. Dies geschieht z.B. durch Absenkung des Niveaus von Mindestlöhnen, Kürzung von Zahlungsansprüchen, Urlaubszeiten etc. im Öffentlichen Dienst, Kürzung des Arbeitslosengelds, Absenkung von Kündigungsschutzvorschriften, Aushöhlung nationaler Tarifvertragssysteme durch Einführung zeitlicher, räumlicher und personeller Beschränkungen im Hinblick auf die Geltung von Tarifverträgen. Auch die Rechte auf Wohnung und Soziale Sicherheit sind betroffen, z.B. durch Reduzierung der Zahl der Ärzte,

Einschränkung der Kostenbefreiung von Behandlungen, Erhöhung der Zahlungen für Krankenhausbesuche und Medikamente, ebenso wie das Recht auf Bildungsfreiheit, z.B. durch Kostenreduktion und Restrukturierungen im Bereich Bildung.

Nicht zuletzt wird Europäisches Primärrecht, also die Verträge, verletzt – z.B. der in Art. 10 EUV geregelte Grundsatz der Demokratie durch die mangelnde Einbindung des Europäischen Parlaments beim Abschluss der Memoranden of Understanding.

Dabei hat das Europäische Parlament als Unionsorgan eine besondere Verantwortung, wie sich exemplarisch bei der Gesundheitsversorgung nachweisen lässt: »Das unionsrechtliche Grundrecht aus Art. 35 Grundrechtscharta ist tangiert, wenn Unionsorgane den Zugang zur Gesundheitsvorsorge und zur ärztlichen Versorgung stören, insbesondere also dann, wenn sie den von den Mitgliedsstaaten gewährten oder gesicherten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen behindern.« Die grundsätzliche Schlussfolgerung: »Die Grundrechtsbindung (...) begründet sich systematisch maßgeblich durch die Schutzpflicht, die den Unionsorganen für die Grundrechte obliegt und die dazu führt, dass die Unionsorgane verhindern müssen, dass ihr Verhalten in Kombination mit dem Verhalten Dritter zu Grundrechtsbeeinträchtigungen führt, sie also dem Vorwurf begegnen können müssen, das Verhalten Dritter nicht durch geeignete Maßnahmen und Rechtsakte so vorstrukturiert zu haben, dass eine Grundrechtsbeeinträchtigung unterbleibt« (beide Zitate aus dem Gutachten Fischer-Lescano).

Bei der Frage, wer dagegen wie vorgehen kann, lautet seine Schlussfolgerung: Auf europäischer Ebene könnte neben der Einschaltung des Ombudsmanns nach Art. 228 AEUV eine Nichtigkeitsklage beim EuGH zielführend sein. Insbesondere das Europäische Parlament könnte als privilegierter Kläger sowohl gegen die Verstöße der Kompetenzordnung als auch gegen die Grundrechtsverletzungen klagen. Dafür wäre eine Mehrheit im Europäischen Parlament nötig.

Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Europäischen Sozialausschuss können (noch) nicht unmittelbar gegen die EU gerichtet werden. Auf internationaler Ebene können Rechtsverletzungen im Rahmen der ILO und vor den UN-Ausschüssen geltend gemacht werden.

## Ein selbstbewusstes Parlament

Wenn wir Europa gemeinsam mit den anderen europäischen Gewerkschaften und vielen Bündnispartnern auf einen sozialen und demokratischeren Kurs bringen wollen, brauchen wir dringend mehr Transparenz über die Entscheidungen in der EU, mehr Beteiligungsmöglichkeiten und Menschen, die sich einmischen. Und wir brauchen ein Parlament, das mehr Gewicht hat – das Königsrecht, das eigene Initiativrecht, darf dem Europäischen Parlament nicht länger vorenthalten werden, dies ist einer der Webfehler in der europäischen Grundkonstruktion. Aber wir brauchen auch ein Parlament, das das Gewicht, das es hat, bereit ist, selbstbewusst in die Waagschale zu werfen – auch wenn es den jeweils nationalen Regierungen damit unbequem würde oder damit langjährige ideologische Mythen auf die Müllhalde der Geschichte entsorgen würde.

Wenn das jetzige Parlament sich vor einer Klage gegen die zerstörerischen Grundrechtsverletzungen der Troika wegduckt, müssen wir das neue Parlament hier in die Pflicht nehmen – und den Kandidatinnen und Kandidaten bei dieser Europawahl konkret diesen Auftrag mit auf den Weg geben. Wir brauchen einen sozialen Kurs in Europa, der Schluss macht mit Spaltung und Ausgrenzung!



Dietmar Schäfers

# Die EU – auf dem Weg zu Arbeitsverhältnissen wie in Katar?

## Offizielle Ziele und politisches Handeln der EU – wie Feuer und Wasser

In den ersten Artikeln des EU-Vertrages (EUV) stehen sie noch, die hehren Ziele der Gleichheit<sup>1</sup> und eines Binnenmarktes mit einer sozialen Marktwirtschaft, die auf den sozialen Fortschritt hinzielt.<sup>2</sup> Ebenfalls noch Bestandteil der europäischen Verträge, nämlich des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), sind »die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen«<sup>3</sup> zu erreichen sowie die Unzuständigkeit der EU für die Lohnhöhen und das Arbeitskampfrecht in den Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Die Mehrheit in der EU-Kommission, der EuGH, große Teile des Rates und einige große Blöcke im Europäischen Parlament ignorieren diese Grundsätze aber zunehmend. Das Ziel dieser Mehrheit in den verschiedenen Institutionen scheint es eher zu sein, die Arbeitsbedingungen überall in Europa zu verschlechtern, wie nicht nur das Verhalten der EU-Vertreter in der »Troika« gegenüber den Krisenstaaten zeigt.

Wie wenig ernst die euro-liberaltechnokratische Mehrheit die von ihnen selbst geschaffenen Verträge mittlerweile nimmt, zeigte sich schon an der

<sup>1</sup> Vgl. Art. 2 der Konsolidierten Fassung (2012) des EU-Vertrages (EUV), online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:DE:PDF>

<sup>2</sup> Vgl. Art. 3 EUV, ebenda

<sup>3</sup> Art. 151 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), konsolidierte Fassung 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:DE:PDF>; vgl. auch Art. 153, ebenda

<sup>4</sup> Art. 153 Abs. 5 AEUV, ebenda

Tatsache, dass eine der Zugangsvoraussetzungen für den EU-Beitritt der Soziale Dialog in den Mitgliedstaaten ist. Faktisch aber gibt es – und gab es – in den meisten osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten keinen Sozialen Dialog. Weder verzögerte dieser Umstand deren Aufnahme in die EU, noch löste er anschließend irgendwelche regulatorischen Aktivitäten der EU-Kommission aus.

Statt die oben genannten Ziele und einen fairen Wettbewerb zu verwirklichen, streben sie einen vollflexiblen Arbeitsmarkt ohne wirklichen Schutz der Beschäftigten an. Denn lokal gute Beschäftigteneinkommen halten sie für »ungerechtfertigte Privilegien«, der Kampf um ihren Erhalt ist für sie »Protektionismus«. Verbindliche Mindestbedingungen in den Mitgliedstaaten und die zu ihrer Durchsetzung notwendigen Formalitäten und Kontrollen sind für sie ein »red tape«, das konsequent durchschnitten werden muss, um den »Unternehmergeist« freizusetzen. Solche und ähnliche Sprüche bekommt man häufig zu hören, wenn führende Vertreter der EU-Kommission, aber auch manche Regierungschefs und Europaabgeordnete, über Entsendefragen, die Tariftreue bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder die Liberalisierung von Dienstleistungen laut nachdenken. Ihr Bild von Beschäftigten, die sich im Gegensatz zu ihnen ständig auf realen Märkten, nämlich dem Arbeitsmarkt, behaupten müssen, ist seltsam realitätsfern oder offen zynisch. Wenn ausgerechnet der führende Beamte der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Armindo Silva, unter dem Stichwort »flexicurity« auf einer DGB-Veranstaltung vor einigen Jahren ernsthaft die Befreiung der Beschäftigten von unbefristeten Arbeitsverträgen forderte, um ihnen auch endlich die Chance zu geben, andere Beschäftigungsformen im Markt ausprobieren zu können, fragt man sich, warum jederzeit kündbare und oft schlecht genug bezahlte Beschäftigte solchen Hohn auch noch mit ihren Steuern finanzieren sollen. Und wann der extrem gut bezahlte und sicher unkündbare Herr Silva sein schönes Modell endlich an sich selbst ausprobieren darf.

Auch in der konkreten Richtlinienpolitik der Kommission, des Rates und einiger Blöcke im aktuellen Europaparlament zu Themen der grenzüberschreitenden Arbeit schlägt solch marktradikales Denken zunehmend durch – Verträge hin oder her. Gleichheit, sozialer Fortschritt, angemessener sozialer Schutz – alles Schnee von gestern. Sie setzen damit nicht nur die weitere europäische Integration aufs Spiel, sondern die EU insgesamt. Denn eine EU, die für die Masse der Beschäftigten nur noch als Bedrohung ihrer Arbeitsbedingungen und als Vollstrecker der abwegigsten Arbeitgebervorstellungen über funktionierende Arbeitsmärkte daherkommt, dürfte langfristig jede Akzeptanz einbüßen. Nationalisten und Rechtspopulisten bekämen dadurch eine Steilvorlage nach der anderen.

## Reaktion auf Kritik an EuGH-Urteilen und Missbräuche bei der Entsendung – Mogelpackungen und noch mehr Sozialdumping

Kurzzeitig schien das auch in Brüssel erkannt worden zu sein, nachdem der EuGH mit seinen kurz aufeinander folgenden Urteilen in den Fällen Laval, Viking, Ruffert und Luxemburg klar gemacht hatte, was er unter der EU versteht: freie Bahn für Unternehmer im Binnenmarkt – Punkt. Gute Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte sowohl der entsandten Beschäftigten als auch der Beschäftigten im Gastland sind dafür nur ein Hindernis, dessen unterste Mindestbedingungen das absolute Maximum.

Um die Welle der Empörung über diese Urteile zu brechen und vom Parlament wieder bestätigt zu werden, kündigte Kommissionspräsident Barroso vor Beginn seiner zweiten Amtsperiode an, die Kommission werde mit Richtlinien und Verordnungen gegensteuern. Aber die von ihr vorgelegten Entwürfe setzten die vom EuGH eingeschlagene Linie nicht nur fort, sondern verschärften sie sogar noch.

Aus der Reihe dieser Gesetzgebungspläne scheiterte bisher nur der Entwurf für eine »Monti2-Verordnung«,<sup>5</sup> die angeblich die Wirkungen des EuGH-Übergriffes auf die Arbeitnehmerrechte in den Urteilen Viking und Laval reparieren sollte. Tatsächlich hätte sie aber gewerkschaftliche Tarifforderungen unter ein Verhältnismäßigkeitsprinzip gestellt und dem betroffenen Unternehmer bei Verstößen gegen dieses Prinzip Schadensersatzansprüche zugestanden, die auch große Gewerkschaften schnell an den Rand ihrer Existenz gebracht hätten.

Viele andere Vorhaben, die ebenfalls das Potenzial haben, Verschlechterungen und Unterlaufen lokaler Arbeitsbedingungen zu ermöglichen oder zu erleichtern, sind immer noch im Beratungsprozess. Nur knapp konnte die strukturelle Schlechterstellung von Saisonarbeitern aus Drittstaaten gegenüber Saisonbeschäftigten aus der EU und die verpflichtende Ausdehnung solcher Saisonarbeitsverhältnisse auf praktisch alle Branchen verhindert werden.

Während ich diese Zeilen schreibe (im Februar 2014), sind in Brüssel eine Richtlinie zur konzerninternen Entsendung aus Drittstaaten in die EU<sup>6</sup> sowie die Durchsetzungsrichtlinie zur Arbeitnehmerentsenderichtlinie<sup>7</sup> in der

<sup>5</sup> COM(2012) 130 final

<sup>6</sup> COM(2010) 378 final

<sup>7</sup> COM(2012) 131 final

letzten Verhandlungsphase. Sie sollen in letzter Minute vor der Europawahl noch durch das Parlament gepeitscht werden, Ausgang offen.

Mit einer Mitteilung zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie will die europäische Kommission aktuell die EU-Mitgliedstaaten zwingen, alle Anforderungen für die Ausübung geschützter Berufe zu rechtfertigen oder abzuschaffen. Sie kündigte neue branchenspezifische Ergänzungsregeln zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie an. Parallel werden von ihr unter größtmöglicher Geheimniskrämerei immer mehr bilaterale Freihandelsabkommen verhandelt und abgeschlossen, in denen die bisher EU-interne Dienstleistungs- und Entsendefreiheit mit wenigen Abstrichen auf Firmen aus Drittstaaten ausgedehnt wird.

## Vernetzung des EU-Binnenmarkts mit dem globalen Werkvertrags- und Leiharbeitsangebot statt Zuwanderung mit Rechten und Integration – Druck auf Arbeitnehmerinkommen

Was verbindet all diese Vorhaben? Es geht im Grunde um Vernetzung regionaler Binnenmärkte rund um den Globus mit dem EU-Binnenmarkt. Und zwar um die Vernetzung der Arbeitsmärkte für mobile Arbeit und Subunternehmen/Werkverträge.

Obwohl die EU-Kommission ständig betont, es gehe ihr um die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, schafft sie real immer mehr Werkzeuge, die vor allem die Multis begünstigen. Der durch solche Unternehmen organisierte grenzüberschreitende Arbeitskräfteeinsatz soll gefördert werden, um die lokalen Standards insgesamt unter Druck zu setzen. Mit verschiedenen Instrumenten wird dazu eine hochmobile Arbeitskraftreserve innerhalb und außerhalb der EU geschaffen. Sie soll bei Bedarf überall in der EU zu jedem Preis für jede Tätigkeit einsetzbar sein, am Arbeitsort weniger Rechte als die ansässige Arbeitsbevölkerung haben, in Krisen leicht abzubauen sein und Sozialsysteme der Einsatzländer bei Untätigkeit wenig kosten. Damit sollen arbeitskostensenkende Globalisierungseffekte auch weniger mobilen und nicht verlagerbaren Teilen der Wirtschaft zu Gute kommen.

Dauerhafte Migration mit Rechten und Anspruch auf soziale Teilhabe im Zielland stört da nur. Sie soll möglichst durch Pendelmigration (»zirkuläre Migration«) und Entsendearbeit mit weniger Rechten abgelöst werden, denn beim Einsatz temporärer Migranten ist Gleichheit mit den Beschäftigten der Zielländer und Möglichkeit zur Integration ausdrücklich nicht vorgesehen.

Vorhalte- und Qualifikationskosten und große Risiken wie schwere Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Alter sollen die Herkunftsländer tra-

gen. Dafür werden sie von sonst erwerbslosen Bürgern zeitweilig entlastet und andere Bürger bekommen Gelegenheit zum Mitverdienen, z.B. als Entsendeunternehmer und Arbeitsagenten. Durch Rücküberweisungen temporärer Migranten werden deren Familien versorgt, die Fürsorgeeinrichtungen entlastet. Kurz, es wird lokale Nachfrage nach Exportgütern aus der EU geschaffen. Soziales und politisches Unruhepotenzial sinkt, die Herkunftsländer werden leichter regierbar. Durch ihre lediglich befristete Auslandstätigkeit und bei Drittstaatlern zusätzlich durch den Rückkehrzwang bleiben die meisten temporären Wanderarbeiter – anders als Auswanderer – den Herkunftsländern selbst als qualifizierte Arbeitskraftreserve erhalten.

Pendelmigration, Entsendungen, organisierte grenzüberschreitende Scheinselbständigkeit und grenzüberschreitende Werks- und Leiharbeit soll Unternehmen in der EU ermöglichen, ohne Verlagerungsrisiko Arbeitskraft zu Preisen einzukaufen, die bei Ortskräften oder individuellen Zuwanderern auf Dauer nicht möglich wären. Nur bei Beschäftigtenrotation mit kasernierter Unterbringung, Gruppenverpflegung und -transport ohne Familiennachzug lassen sich Niedrigstlöhne langfristig darstellen.

Solche prekären Formen organisierter Wanderarbeit haben bei massivem Einsatz das Potenzial, Tarifverträge und gute Arbeitsbedingungen in den Zielländern unter Druck zu setzen und die Gewerkschaftsmacht zu schwächen, wenn nicht zu zerstören. Das hat sich in den Vorreiterbranchen wie Fleischwirtschaft, Bau und Logistik bereits gezeigt.

Gelingt es Gewerkschaften der Zielländer dann nicht, Betroffene zu organisieren und Lohngleichheit durchzusetzen, kommt es zu tarifpolitischem Stillstand, wenn nicht Rückschritt. Von Umverteilung des Reichtums oder einem gleichbleibenden Anteil am wachsenden Wohlstand ist dann keine Rede mehr; der Erhalt des Arbeitsplatzes bei allmählich sinkendem Reallohn wird bereits als Erfolg empfunden.

Ziel der Bestrebungen ist wahrscheinlich aber nicht die komplette Vernichtung der Gewerkschaften, sondern »nur« das Zurückdrehen ihrer früheren Erfolge über »das zum Schutz der Arbeiter zwingend Erforderliche«<sup>8</sup> hinaus in den Verteilungskämpfen. Denn dass Gewerkschaften und Tarifverträge auch Ordnungs- und Befriedungsfunktionen haben, hat der intelligentere Teil der Neoliberalen mittlerweile begriffen. Vielmehr streben sie eine Mindestlohnökonomie – Mindestlohn als erreichbares Maximum – für jederzeit ersetzbare Arbeitskräfte sowie die Dämpfung der Verhandlungsmacht der qualifizierteren Arbeitskräfte und ihrer Vertretungen an. Aber schlei-

<sup>8</sup> Das ist das, was nach Meinung des EuGH im Laval-Urteil die Gewerkschaften des Gastlandes maximal für entsandte Beschäftigte fordern dürfen.

chend und scheinweise, sodass die Betroffenen es erst dann wirklich mitbekommen, wenn die Wirkungen bereits unumkehrbar sind, um soziale Unruhe zu vermeiden.

## **Die Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie – ein Instrument gegen die Durchsetzung der Arbeiterrechte?**

Lohn- und Sozialabgabenbetrug zulasten Beschäftigter ist bei der Entsendebeschäftigung in der EU eher Regel als Ausnahme. Für die Kommission ist dies aber nicht Kriminalität, die mit harter Hand bekämpft werden müsste, sondern nur ein Missbrauch. Lohn- und Sozialabgabenbetrug wird im EU-Diskurs gerne augenzwinkernd als Nutzung komparativer Lohnkostenvorteile oder als Unwissenheit der Unternehmer über die komplizierten Regeln des Ziellandes bagatellisiert.

Aber immerhin hatte die Kommission mehrere Jahre lang einen Richtlinienentwurf zur Verbesserung der Bekämpfung von »Missbräuchen« bei der Entsendung und der Durchsetzung der Mindestrechte von entsandten Beschäftigten unter dem Arbeitstitel »Durchsetzungsrichtlinie« angekündigt. Typisches »Neusprech«, denn als er endlich veröffentlicht wurde, stellte sich der Text als ein Instrument zur Einschränkung vieler jetziger Betrugsbekämpfungs- und Durchsetzungsmaßnahmen vieler Mitgliedstaaten heraus.

Eigentlich hätte man einen Aufstand der Mitgliedstaaten erwartet. Aber einige Regierungen – nicht nur von Herkunftsländern – spielen im Rat mit. Opfer sind ja nur Arbeiter, die sonst erwerbslos wären, und die Täter sind ja ehrenwerte Unternehmer. Kräftig mitverdient wird daran ohnehin auf beiden Seiten der Grenze. Und so will man hier den Datenschutz für Täter auch gegenüber Ermittlern, deshalb muss jede Maßnahme zur Bekämpfung ihrer Taten zwingend erforderlich *und* verhältnismäßig sein, deshalb muss die Beweiserhebung auf eine geschlossene Liste beschränkt und damit für Täter berechen- und umgehbar werden, deshalb müssen die Auswertung von anderweitig erhobenen Daten sowie wiederholte und zufällige Kontrollen möglichst ausgeschlossen werden.

Ein ähnliches Trauerspiel wiederholte sich mit einigen Abstrichen in verschiedenen Ausschüssen des Europäischen Parlaments, in denen es bei vielen Punkten zu faktischen Koalitionen von Liberalen, Rechtsradikalen und Konservativen kam. Oft zugunsten der betroffenen Unternehmer, sodass das Parlament bereits mit einer sehr schwachen Position in dreiseitige Verhandlungen gestartet ist. Obwohl die europäischen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften des Baugewerbes, der bisher hauptbetroffenen Branche, und

viele Dachverbände von Gewerkschaften und Handwerk dagegen aktiv wurden, wird weiter über diese Durchsetzungsverhinderungsrichtlinie verhandelt. Ob sie noch vor der Europawahl zustande kommt, ist nicht entschieden. Eine wirklich bessere Bekämpfung des häufigen Lohnbetrugs ist schon vom Tisch. Nur bei bestmöglichem Verhandlungsverlauf würde die jetzige Lage nicht weiter verschlechtert. Nach letzten Informationen dürfte das Ergebnis aber die Unwirksamkeit bisheriger guter Regelungen in verschiedenen Gastländern und in bestimmten Ausnahmefällen sogar ein Herkunftslandprinzip bewirken.

### **Extrawurst für Multis und systematische Diskriminierung – Richtlinie über konzerninterne Einsätze von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten in den EU-Unternehmensteilen**

Der ebenfalls kurz vor der Verabschiedung stehende Entwurf für die so genannte ICT-Richtlinie zeigt, dass selbst spezialisierte Fachkräfte und mittleres Management in Multis zum Ziel von Lohnsenkungsstrategien unter Nutzung globaler Personalressourcen geworden sind. Er sieht für Führungs- und Fachkräfte aus Drittstaaten bei mehrjähriger konzerninterner Versetzung nach Europa als individuelles Recht nur den Mindestlohn vor, ein Hohn für diese Gruppe. Auch internationale Leiharbeitsfirmen könnten diese Möglichkeiten nutzen, denn sie und Einsätze bei Kunden sind im Geltungsbereich nicht ausgeschlossen. Bei Weiterentsendung in der EU ließe der Entwurf sogar die Mitnahme des Mindestlohns des ersten Staates innerhalb der EU (z.B. Rumänien) in den zweiten Einsatzstaat (z.B. Deutschland) zu – also Beschäftigung einer Führungskraft z.B. aus Indien für kurze Zeit in Rumänien und dann in Deutschland für ca. 170,- € monatlich. Die Parlamentarier versuchen in dreiseitigen Verhandlungen zwar noch, Entgeltgleichheit durchzusetzen, stoßen aber auf massiven Widerstand des Rates. Es ist offen, ob diese Richtlinie vor der Europawahl zustande kommt. Wenn ja, bedeutet sie systematische Diskriminierung für Betroffene und zugleich Druck auf örtliche Beschäftigte.

### **Was ein Ingenieur ist, entscheidet die Firma künftig selbst!**

Auf der langen Abschlussliste der EU-Kommission stehen Zugangsbeschränkungen zu vielen Berufen mit speziellen Qualifikationsanforderungen. Sie sind auf das nationale Berufsbildungs- und Hochschulsystem und deren spe-

zifische Ausgestaltung und Abschlüsse ausgerichtet. Der innerhalb Europas zunächst gewählte Weg der Berufsankennung mit bestimmten Kriterien in geregelten Verfahren wurde von den Gewerkschaften akzeptiert. Er dient der Gleichbehandlung, selbst wenn solche Verfahren oft langwierig und manchmal schwierig sind und die Anerkennung oft mit erheblichen Gebühren verbunden ist. Mit dem Bologna-Prozess wurde der Versuch eingeleitet, inner-europäische Hochschulabschlüsse von vornherein miteinander vergleichbar und damit anererkennungsfähig zu machen.

Die Kommission wartet aber nun das Ergebnis nicht ab, sondern beruft sich auf Schwierigkeiten bei der Berufsankennung, um die meisten geschützten Berufe in den Mitgliedstaaten ganz abzuräumen. Alle Mitgliedstaaten müssen nach einer kürzlich bekannt gegebenen Mitteilung<sup>9</sup> der Kommission innerhalb weniger Monate sämtliche Zugangsbeschränkungen rechtfertigen und begründen. Sie müssen nachweisen, dass sie geeignet, zwingend erforderlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und auch noch verhältnismäßig sind. Dies wird objektiv selbst bei Berufen nicht möglich sein, für die jeder Mitgliedstaat Zugangsbeschränkungen hat, weil sich die Anforderungen leicht voneinander unterscheiden.

Dies soll aber nicht etwa dazu führen, diese Zugangsbeschränkungen miteinander zu harmonisieren. Vielmehr wird die Kommission in diesem Fall sämtliche 28 Zugangsbeschränkungen zum selben Beruf wegzuklagen. Sie droht bereits in ihrer Mitteilung Vertragsverletzungsverfahren an, wenn Nachweise nicht erbracht werden oder ihrer Meinung nach nicht ausreichen. Ihr eigentliches Ziel dabei ist, und auch das steht offen in dieser Mitteilung, die Unternehmen selbst zum Herren des Verfahrens zu machen. Nach Auffassung der Kommission können sie selbst entscheiden, wen sie z.B. als Prüfingenieur, Statiker oder Architekt einstellen und welche Anforderungen sie stellen, da sie ihren Kunden gegenüber für das Ergebnis haften. So soll auch die letzte Hürde für hochmobilen Arbeitskräfteeinsatz abgeräumt werden. Zugleich wird damit die bisherige Nische des Handwerks mit seinem Meisterzwang, der zugleich qualitätssichernd wirkt, geöffnet. Davon ist im Gegensatz zu den Anerkennungsverfahren für Beschäftigte aber keine positive Einkommensentwicklung, sondern verschärfter Einkommensdruck zu erwarten. Kein Wunder, dass Handwerksunternehmen und Gewerkschaften dagegen gemeinsam Sturm laufen.

<sup>9</sup> COM(2013) 676 final

## **Virtueller Betrieb mit Niedrigstlohnwettbewerb um Arbeit – einrichten in einer Mischkalkulation?**

Wenn die skizzierte Gesamtentwicklung nicht aufgehalten und das Prinzip »gleicher Lohn für gleiche Arbeit am selben Ort für alle Beschäftigten« nicht durchgesetzt wird, droht uns eine Arbeitsgesellschaft mit stark verkleinerten und eingeschüchternen Stammebelegschaften in nahezu virtuellen Betrieben, die ihre Gesamtbeschäftigten ständig neu zusammenwürfeln. Dies ist am Bau teilweise schon Realität. Viele Beschäftigte wären wegen kurzer Aufenthalte, erhöhter Erpressbarkeit und Sprachproblemen kaum noch organisierbar. Also Werkverträge und Leiharbeit hoch drei oder Katar light. Die Beschäftigungsentwicklung in den Baukonzernen hat bewiesen, dass eine un-solidarische Hoffnung auf eine »Mischkalkulation« für Stammebelegschaften langfristig nicht aufgeht. Gewerkschaften, die diese Herausforderung nicht rechtzeitig erkennen und ihre Politik darauf einstellen, werden allmählich immer schwächer werden. Interessenvertreter, die sich auf die Vertretung privilegierter Teile der Belegschaften unter Hinnahme von Mischkalkulationen mit Elendsbedingungen für den Rest der Beschäftigten beschränken, wären dem Untergang geweiht.

Die hiesige Entwicklung bei den Werkverträgen und anderen prekären Beschäftigungsformen – ob von In- oder Ausländern – hat gezeigt, dass Prekarisierungsanstrengungen alle Gruppen treffen können. Wer hätte vor 20 Jahren geglaubt, dass immer mehr schlechter bezahlte Fremdfirmenbeschäftigte weiterhin Hochqualitätsautos bauen können oder industrielle Facharbeit im Bereich der Kernkompetenz von industriellen Dienstleistungsfirmen erledigt werden kann?

Unsere ersten Antworten, die allgemein verbindlichen tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhne, waren zwar notwendige erste Schritte, um die Bewegung nach unten abzubremsen. Sie ersetzen aber keineswegs Beratung und Organisation der temporären und prekären Arbeitskräfte und die Durchsetzung des Grundsatzes »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am selben Ort« für alle Beschäftigten. Also die Durchsetzung unserer Tariflöhne auch für temporär Beschäftigte, denn sonst laufen wir in die Spaltungsfalle. Natürlich ersetzen Mindestlöhne erst recht kein politisches Gegensteuern auf europäischer Ebene, denn dort gesetzte gesetzliche Rahmenbedingungen sind mit national beschränkten, erst recht tariflichen Maßnahmen kaum noch ausgleichbar.

## **Europawahl – extrem wichtig für die Beschäftigten**

Die geschilderten Debatten innerhalb der europäischen Institutionen haben uns erneut bewiesen: Wenn überhaupt, haben Beschäftigte und Gewerkschaften nur vom Europaparlament Unterstützung zu erwarten. Im Rat kommt es regelmäßig zur Selbstblockade zwischen aggressiv marktradikalen und eher halbherzig sozialdemokratisch-christsozialen Regierungen. Die Europäische Kommission ist in ihrer großen Mehrheit immer noch dominiert von Anhängern der schlichten Weltsicht und Weisheiten der Neoliberalen oder steht unter dem Einfluss von Heerscharen von Konzernlobbyisten. Bei Themen wie dem geplanten Freihandelsabkommen USA-EU (TTIP) vertreten sie deren spezielle Interessen gleich auf beiden Seiten. Nur im Europäischen Parlament lassen sich fraktionsübergreifend gelegentlich andere Interessen durchsetzen, vorausgesetzt die Beschäftigten gehen wählen und wählen richtig. Nur dann setzen sich manchmal auch andere Kräfte im Rat durch. Dies war bei der letzten Europawahl nicht mehr der Fall, sodass sich im EP in der nun zu Ende gehenden Wahlperiode immer öfter die Förderer des besonders aggressiven Unternehmertums und neoliberale Kräfte durchsetzen.

Was wir brauchen, um die oben beschriebenen Trends zumindest zu verlangsamen, ist eine höhere Wahlbeteiligung *und* eine Zuspitzung der europäischen Debatte auf die richtigen Themen. Wir müssen zugleich sehr deutlich machen, dass eine Protestwahl von Rechtspopulisten die angesprochenen Probleme nicht etwa lösen, sondern verschlimmern würde. Denn eins zeigt deren Abstimmungsverhalten bei allen diesen Fragen: Sie sind Feinde von Gewerkschaften und Tarifen und stimmen in der Regel immer mit den Marktradikalen, selbst wenn dies Entsendefirmen aus dem Ausland und Multis nützt. Denn jeder Unternehmer – egal woher er kommt – ist ihnen lieber als jeder Gewerkschafter oder Betriebsrat, weil Tarife und Mitbestimmung für sie Teufelswerk sind.

Stattdessen kommt es für uns darauf an, unsere Mitglieder und die abhängig Beschäftigten zur Wahl zu bewegen und ihnen klar zu machen, dass nur die sozial orientierten Teile des Europäischen Parlaments, die sich in den meisten EU-Mitgliedstaaten auf mehrere Parteien verteilen, ihre Interessen als Beschäftigte schützen, und dass viele andere in den Medien den Wahlkampf dominierende Themen wie der Euro, der Datenschutz usw. gegenüber der Zukunft ihrer Beschäftigungsbedingungen eher zweit- oder dritrangig sind. Dies kann uns aber nur gelingen, wenn auch die entsprechenden Parteien selbst soziale Themen in den Vordergrund stellen und sich nicht von anderen vorschreiben lassen, welche Themen in diesem Wahlkampf wichtiger zu sein haben.

# Kooperation oder Wettbewerb?

## Die europäische Bildungs- und Forschungspolitik auf dem Prüfstand

### Widersprüche: Wissensbasierte Gesellschaft im Standort-Wettbewerb

Die Bildungspolitik galt lange Zeit als Stiefkind der Politik der Europäischen Union (EU). Lediglich in der Forschungspolitik weist der Vertrag von Lissabon geteilte Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten aus. Eine deutliche Aufwertung der Bildungs- und Forschungspolitik der EU ist jedoch seit der im Jahr 2000 verkündeten Lissabon-Strategie erkennbar. Innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, sollte Europa »zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« werden, erklärten die europäischen Staats- und Regierungschefs.<sup>1</sup> Ausgehend von der Vorstellung einer »wissensbasierten Gesellschaft« schrieb die EU in der Lissabon-Strategie insbesondere der Forschungspolitik eine Schlüsselrolle zu. Im Kern war die Lissabon-Strategie eine ökonomische Wachstums- und Wettbewerbsstrategie. Doch die Einsicht, dass die ökonomische Entwicklung eines leistungsfähigen und expandierenden Bildungs- und Forschungssystems bedarf, führte nicht nur zur Verankerung des Drei-Prozent-Ziels (mindestens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts sollen für Forschung und Entwicklung ausgegeben werden), sondern auch zu Zielbestimmungen für die nationalen Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten.

Noch deutlicher wird dies im Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie, der Strategie »Europa 2020«, die der Europäische Rat 2010 bereits unter dem Eindruck der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise verabschiedete. Der Krise sollte mit einer »Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum« begegnet werden.<sup>2</sup> Im Rahmen der Strategie »Eu-

<sup>1</sup> Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon 23./24.03.2000, [www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm) (Der Zugriff auf alle Online-Quellen erfolgte zuletzt am 4.3.2014.)

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Mitteilung vom 03.03.2010, KOM(2010) 2020 endgültig, [www.esf.de/portal/generator/15418/property=data/2011\\_\\_01\\_\\_04\\_\\_europa\\_\\_2020-strategie.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/15418/property=data/2011__01__04__europa__2020-strategie.pdf).

ropa 2020« wurden konkrete, messbare bildungspolitische Ziele festgelegt. So soll der Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die nicht über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen und nicht an Aus- und Weiterbildung teilnehmen (verkürzt als »Schulabbrecherquote« bezeichnet), auf unter zehn Prozent gesenkt werden. Weiter soll der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einem Hochschulabschluss oder einem vergleichbaren tertiären Bildungsabschluss auf mindestens 40% erhöht werden.

Die Lissabon- und die »Europa 2020«-Strategie haben auch in Deutschland den bildungspolitischen Handlungsdruck erhöht. Auf ihrem Bildungsgipfel 2008 in Dresden griffen Bund und Länder die europäischen Vorgaben auf und entwickelten sie weiter. Die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung sollen auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden, die Schulabbrecherquote halbiert, die Krippenplätze für Kinder unter drei Jahren ausgebaut, die Beteiligung an der Weiterbildung erhöht und die Studienanfängerquote gesteigert werden. In seiner jüngsten »Bildungsgipfel-Bilanz« sieht der Bildungsforscher Klaus Klemm zwar Fortschritte bei Krippenplätzen und Studienanfängern, kommt aber gleichzeitig zu dem Ergebnis, dass die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss »bedrückend hoch« bleibe und sich bei der Weiterbildung und im Studium »die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern« weiter öffne.<sup>3</sup>

### Der Bologna-Prozess: Integration und Abgrenzung

Trotz der ehrgeizigen Ansprüche der Strategie »Europa 2020«: Die bildungspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU sind begrenzt. Es ist daher kein Zufall, dass zeitgleich mit der Lissabon-Strategie der Bologna-Prozess zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums gestartet wurde. Formal wurde der Bologna-Prozess 1998 in Paris von den Bildungsministern der vier größten EU-Staaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien – mit der Sorbonne-Erklärung in Gang gesetzt. 1999 folgte die Bologna-Erklärung, die Ministerinnen und Minister aus 25 europäischen Ländern unterzeichnet haben – darunter 16 Länder, die der EU nicht bzw. noch nicht angehörten.<sup>4</sup> Darin kommt bereits die Besonderheit des Bologna-Prozesses

<sup>3</sup> Klaus Klemm: Bildungsgipfel-Bilanz 2013. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, Hrsg.: DGB-Bundesvorstand, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit, Berlin 2013, [www.dgb-bestellservice.de/besys\\_dgb/pdf/DGB60026.pdf](http://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB60026.pdf), S. 3

<sup>4</sup> Die Bologna-Erklärung von 1999 und alle weiteren Communiqués der Bologna-Gipfel sind unter [www.ehea.info](http://www.ehea.info) abzurufen (alle Zitate im Folgenden beziehen sich auf die dort hinterlegten Textfassungen). Zur Geschichte und Vorgeschichte des Bologna-Prozesses vgl. Andreas Keller:

deutlich zum Ausdruck. Es handelt sich um eine internationale Kooperation außerhalb des Rechtsrahmens der EU, an der sich von Anfang an Nicht-EU-Mitgliedstaaten beteiligt haben. Inzwischen sind es 47 Länder aus ganz Europa, welche die Bologna-Erklärung unterzeichnet haben – darunter auch Länder wie Russland, Kasachstan oder die Türkei, die sich schon geografisch über Europa hinaus erstrecken. Der 48. Partner im Bologna-Prozess ist die EU-Kommission selbst, die den Prozess letztlich angestoßen hat und ganz maßgeblich gestaltet.

Diese Konstruktion mag zunächst als ein »Trick« der EU-Kommission erscheinen, auch ohne eine substanzielle Erweiterung der Kompetenzen der EU hochschulpolitisch tätig werden zu können. Es ist aber noch mehr: Hinter dem Bologna-Prozess steckte von Anfang an der Anspruch, unter der politischen Führung der EU-Kommission eine Zusammenarbeit zu etablieren, die einerseits über die EU hinaus die gesamte europäische Region integriert und andererseits eine Abgrenzung gegenüber anderen Hochschulregionen zur Grundlage hat. Das ist auch die Erklärung dafür, warum institutionelle Alternativen erst gar nicht in Betracht gezogen wurden.<sup>5</sup> Als institutioneller Rahmen für eine europäische Hochschulzusammenarbeit wäre der Europarat in Frage gekommen, in dem praktisch alle europäischen Länder vertreten sind.

Naheliegender wäre aber auch gewesen, einen europäischen oder internationalen Hochschulraum unter dem Dach der UNESCO anzusiedeln, die am Vorabend des Starts des Bologna-Prozesses längst sehr intensive hochschulpolitische Aktivitäten entfaltet und beispielsweise gerade erst die Empfehlung zum Status von Lehrenden an Hochschulen vorgelegt hatte.<sup>6</sup> Im Zusammenwirken von Europarat und UNESCO war die 1997 unterzeichnete Lissabon-Konvention zur Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich<sup>7</sup> entstanden, die einen ganz wesentlichen Ansatz des Europäischen Hochschulraums vorweg nahm: die Anerkennung der in einem Unterzeichnerstaat erworbenen Hochschulabschlüsse auf Basis eines wechselseitigen Vertrauens in die Qualität der Hochschulsysteme. Die Verankerung der europäischen Hochschulzusammenarbeit bei der UNESCO hätte von Anfang

alma mater bolognaise. Perspektiven eines Europäischen Hochschulraums im Rahmen des Bologna-Prozesses, Stuttgart u.a. 2004, [www2.studiberatung-potsdam.de/uploads/gew\\_analysen\\_und\\_alternativen\\_01\\_keller.pdf](http://www2.studiberatung-potsdam.de/uploads/gew_analysen_und_alternativen_01_keller.pdf).

<sup>5</sup> Vgl. Eva Hartmann: Gibt es eine globale Verantwortung der europäischen Hochschulen? Eine kritische Anmerkung zur internationalen Dimension des Bologna-Prozesses. In: Forum Wissenschaft 2/2014 (im Erscheinen).

<sup>6</sup> UNESCO: Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>, S. 45ff.

<sup>7</sup> Bundesgesetzblatt 2007 II, S. 713ff.

an die Perspektive einer Internationalisierung gehabt – über die europäische Region hinaus.

Auch der Bologna-Prozess hat inzwischen die internationale, »externe Dimension« des Europäischen Hochschulraums im Visier. So werden bei den Bologna-Ministerkonferenzen seit 2009 Vertreterinnen und Vertreter anderer Hochschulregionen – insbesondere aus Nordamerika, Asien und Australien, aber auch aus Südamerika und Afrika – zu einem »Bologna Policy Forum« eingeladen. Die »externe Dimension« des Bologna-Prozesses zielt aber im Kern nicht etwa auf die Ausdehnung des Bologna-Prozesses auf andere Regionen ab, sondern auf die Steigerung der internationalen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Hochschulraums. Diese Zielsetzung ist explizit bereits in der Bologna-Erklärung von 1999 enthalten. Dabei geht es zum einen um den Wettbewerb mit anderen Hochschulregionen um qualifizierte Studierende, Graduierte, Promovierende, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Zum anderen sollen andere Regionen für Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote europäischer Hochschulen geöffnet werden – von klassischen Offshore-Einrichtungen bis hin zu grenzüberschreitenden Online-Angeboten. Welches Potenzial darin steckt, lässt die aktuelle Debatte um »Massive Open Online Courses« (MOOC) nur erahnen.

Die Europäisierung der Hochschulpolitik im Zuge des Bologna-Prozesses steht daher von Anfang an in einem Spannungsverhältnis zu einer Internationalisierung, wie sie möglicherweise unter dem Dach der UNESCO möglich gewesen wäre. Der Europäische Hochschulraum zielt auf eine intensive Kooperation der Bologna-Unterzeichner-Staaten bis hin zur Angleichung und Integration der Hochschulsysteme ab, die Globalisierung der Hochschulsysteme vollzieht sich hingegen kompetitiv und hat gerade ihre Regionalisierung zur Voraussetzung. Der Bologna-Prozess ist insofern nicht zufällig das Pendant zur Lissabon-Strategie, später zur Strategie »Europa 2020«, die ebenfalls in erster Linie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Region im globalen Standortwettbewerb im Blick hat.

## **Paradigmenwechsel: zwischen studierendenzentrierter Lehre und Employability**

Insgesamt folgt der Bologna-Prozess dem Leitmotiv, durch eine weitgehende Harmonisierung von Studienstrukturen einen einheitlichen Europäischen Hochschulraum zu konstituieren, der die Vergleichbarkeit von Studienleistungen und Studienabschlüssen erleichtert und grenzüberschreitende Mo-

bilität von Studierenden fördern soll. Dazu gehören Transparenzinstrumente wie das bereits in den 1980er Jahren im EU-Mobilitätsprogramm ERASMUS entwickelte Anrechnungspunktesystem ECTS (European Credit Transfer System) oder der Europäische Qualifikationsrahmen für Hochschulabschlüsse, der mittlerweile in den bildungsbereichübergreifenden Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) der EU integriert wurde, dem wiederum nationale Qualifikationsrahmen – in Deutschland der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) – als Referenzsysteme zugeordnet sind.

Mit diesen Instrumenten geht ein handfester bildungspolitischer und bildungswissenschaftlicher Paradigmenwechsel einher: der Übergang von der Output- zur Input-Orientierung. Entscheidend für die Zertifizierung von Studienleistungen im ECTS sind nicht mehr die bei Dozentinnen und Dozenten absolvierten Lehrveranstaltungsstunden, sondern der Arbeitsaufwand, den Studierende typischerweise haben. Ausschlaggebend für die Einstufung von Abschlüssen im EQR sind nicht Bildungskarrieren, sondern die in Kompetenzen zum Ausdruck kommenden Lernergebnisse. Dieser Paradigmenwechsel begünstigt auf der einen Seite eine neue Hochschuldidaktik, die die Studierenden in den Mittelpunkt rückt – mit ihren individuellen Bedürfnissen und ihrem berechtigten Interesse, für die Bewältigung der beruflichen und gesellschaftlichen Praxis relevante Kompetenzen zu erwerben: studierendenzentrierte Lehre (»Student-Centred Learning«).

Auf der anderen Seite fügt sich die Output- und Kompetenzorientierung nahtlos in das von der europäischen Unternehmerlobby entwickelte Konzept einer Beschäftigungsbefähigung (»Employability«) des Studiums ein, das eine stärkere Ausrichtung der Studiengänge an den Anforderungen beruflicher Tätigkeiten impliziert – bei einer gleichzeitig wachsenden Eigenverantwortung der Individuen, ihre Qualifikationen kontinuierlich in einem Prozess lebenslangen Lernens an diese Anforderungen anzupassen. Beide Ansätze haben in den Bologna-Prozess Einzug gehalten – »Employability« bereits in der Bologna-Erklärung 1999, »Student-Centred Learning« mit dem Bologna-Gipfel 2009 in Leuven.

Die Schaffung eines zweistufigen Systems von Studienabschlüssen, üblicherweise mit der Bezeichnung Bachelor und Master, ist also nur eines der Instrumente des Bologna-Prozesses. Während viele andere europäische Länder ganz selbstverständlich von einem vier- statt dreijährigen Bachelorstudium ausgehen oder eine sehr hohe Übergangsquote ins Masterstudium vorsehen, verkörpert Deutschland ein Gegenbeispiel. In ihren Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge sieht die Kultusministerkonferenz (KMK) vor, dass für den Masterzugang »zur Qualitätssicherung oder aus Kapazitätsgründen (...) weitere Voraussetzungen« neben einem erfolgreich ab-

solvierten Bachelorstudium bestimmt werden können.<sup>8</sup> Grundlage dafür ist das Verständnis der KMK vom Bachelor als »Regelabschluss«, der »für die Mehrzahl der Studierenden zu einer ersten Berufseinmündung« führt. In den Bologna-Reformen sahen manche Bildungspolitikern und Bildungspolitikern die Chance, die erstmals 1966 vom Wissenschaftsrat empfohlene Zweiteilung des Universitätsstudiums in ein »Studium für alle Studenten, das mit einer die Berufsbefähigung bestätigenden Prüfung abschließt«, und ein »Aufbaustudium für alle Studenten, die an der Forschung interessiert und für sie befähigt sind«, endlich umzusetzen.<sup>9</sup>

## Stakeholder-Beteiligung: Interventionsmöglichkeiten für Studierende und Gewerkschaften

Sehr viel deutlicher noch als die EU-Lissabon- und »Europa 2020«-Strategien hat sich der Bologna-Prozess widersprüchlich entwickelt. Das hat auch damit zu tun, dass dieser von Anfang an eine Beteiligung der »Stakeholder« vorsah. Die europäische Vereinigung der Universitäten EUA (European University Association) und die europäische Dachorganisation der Studierendenvertretung ESU (European Students' Union) wurden bereits auf der Bologna-Konferenz 2001 in Prag als Partner des Bologna-Prozesses anerkannt. Studierende und Rektorinnen und Rektoren waren von nun an mit beratender Stimme nicht nur in der aus Vertreterinnen und Vertretern aller Unterzeichnerstaaten zusammengesetzten »Bologna Follow-up Group« (BFUG) vertreten, die wesentliche Entscheidungen zwischen den alle zwei Jahren tagenden Ministerkonferenzen trifft, sondern auch im für das operative Bologna-Geschäft verantwortlichen Bologna-Vorstand (»Board«). Mit der europäischen Arbeitgebervereinigung Business Europe wurde beim Bologna-Gipfel 2005 in Bergen schließlich auch die internationale Dachorganisation der Bildungsgewerkschaften, die Bildungsinternationale (Education International – EI) mit beratender Stimme in die BFUG aufgenommen.

Die Beteiligung zunächst der Hochschulen und Studierenden, später auch der Bildungsgewerkschaften und Arbeitgeber hat zwar auf der einen Seite in den nationalen bildungspolitischen Debatten mit zur Akzeptanzschaffung für

<sup>8</sup> [www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2003/2003\\_10\\_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf). Bis 2009 war die Kann- eine Mussbestimmung und wurde dann in Folge der Bildungsproteste gelockert. Vgl. Andreas Keller: Jetzt die Weichen für den Kurswechsel stellen, in: Klemens Himpele/Andreas Keller/Sonja Staack (Hrsg.): Endstation Bologna? Zehn Jahre Europäischer Hochschulraum, Bielefeld 2010, S. 199ff.

<sup>9</sup> Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Neuordnung des Studiums, Köln 1966.



den Bologna-Prozess beigetragen, auf der anderen Seite ist es aber so auf europäischer Ebene gelungen, Themen und Ziele auf die Agenda zu setzen, die vermutlich ohne Stakeholder-Beteiligung unter den Tisch gefallen wären. So ist es vor allem das Verdienst der europäischen Studierendenvertretungen, die soziale Dimension des Europäischen Hochschulraums – erstmals 2001 in Prag – als Zielsetzung im Bologna-Prozess verankert zu haben. Diese wurde ursprünglich häufig darauf reduziert, dass die soziale Dimension bei der Förderung der Mobilität von Studierenden im Europäischen Hochschulraum berücksichtigt werden soll. Inzwischen ist klar, dass mit der sozialen Dimension der Anspruch verbunden ist, im umfassenden Sinne Chancengleichheit beim Hochschulzugang und im Studium durchzusetzen. Im Londoner Bologna-Kommuniqué von 2007 wird das Ziel formuliert, dass die Studierendenschaft die Diversität der Bevölkerungen widerspiegeln sollte.

Den europäischen Bildungsgewerkschaften ist es bei der Bologna-Konferenz 2010 in Budapest und Wien gelungen, das Ziel der Schaffung eines förderlichen Arbeitsumfelds (»Supportive Environment«) für Hochschulbeschäftigte auf die Agenda zu setzen. Zwar waren insbesondere die Lehrenden von Anfang an im Zusammenhang mit Mobilitätsmaßnahmen im Fokus des Bologna-Prozesses, doch ihre Schlüsselrolle für die Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen, die Betreuung von Studierenden und nicht zuletzt die Umsetzung der Studienreform wurde ausgeblendet. In einer zur Budapest/Wien-Konferenz vorgelegten Studie hatte die Bildungsinternationale aufgezeigt, wie die Arbeitsbelastung von Hochschulbeschäftigten in Folge der Umsetzung der Bologna-Reformen zugenommen hatte.<sup>10</sup> Ging es zunächst um die Frage, wie Lehrende, Forschende sowie administratives und technisches Hochschulpersonal bei der Umsetzung der Reformen unterstützt werden können, wird »Supportive Environment« inzwischen als Chiffre für die Verbesserung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen insgesamt verstanden.

Bei anderen Themen ist es gelungen, Kurskorrekturen durchzusetzen – etwa bei der Auseinandersetzung um den Status der Promotion im Europäischen Hochschulraum. Diese wurde erstmals bei der Ministerkonferenz 2003 in Bergen in den Bologna-Prozess aufgenommen – als dritte Phase des Studiums (»Third Cycle«) nach dem Bachelor- und Masterstudium. Nach Interventionen insbesondere der Bildungsgewerkschaften wurde in den Nachfolgekongressen betont, dass es sich bei Promovierenden um Forscherinnen und Forscher in der ersten Phase ihrer Berufstätigkeit (»Early-Stage Research«) handelt – Rückenwind für die gewerkschaftlichen Forderungen, Doktorandinnen und Doktoranden auf tarifvertraglich geregelten Stellen zu beschäftigen und sozial abzusichern.

Die Promotion war auf der Agenda des Bologna-Prozesses gelandet, um den Europäischen Hochschulraum mit dem Europäischen Forschungsraum zu verknüpfen. In der Forschungspolitik verfügt die EU über sehr viel weitergehende Kompetenzen als in der Bildungspolitik, die sie 2000 – parallel zum Bologna-Prozess und im Zuge der Lissabon-Strategie bzw. der Nachfolgestrategie »Europa 2020« – nutzte, um das Projekt Europäischen Forschungsraum aufzusetzen. In einem leistungsfähigen europäischen Forschungssystem sah man einen zentralen Faktor für die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Insofern zielte die EU-Politik zunächst auf eine Stärkung der europäischen Forschungsinstitutionen durch eine bessere Koordinierung der Forschungspolitiken sowie durch die Entwicklung einer leistungsfähigen Forschungsförderung auf europäischer Ebene ab. Der Aufbau des Europäischen Forschungsrats 2007 und die Weiterentwicklung der bereits 1984 erstmals aufgelegten Europäischen Forschungsrahmenprogramme zum Programm »Horizont 2020« mit einem Budget von 80 Milliarden Euro 2014 waren wichtige Meilensteine, mit denen der Schwerpunkt ganz im Sinne der übergeordneten Wettbewerbsstrategien auf die Förderung industrienaher und anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung gelegt wurde.

Ebenfalls zu den Zielsetzungen des Europäischen Forschungsraums gehört die Etablierung eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarkts für Forscherinnen und Forscher. Dies wird nicht nur von ganz praktischen Mobilitätshürden beeinträchtigt, sondern auch von intransparenten Karrierewegen in den Wissenschaftssystemen der EU-Mitgliedstaaten. Exakt an dieser Stelle begann der Europäische Forschungsraum für die europäischen Bildungsgewerkschaften interessant zu werden, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Hochschulen, häufig auch an außeruniversitären Forschungseinrichtungen organisieren. Die Empfehlungen der Europäischen Kommission von 2005 für eine »Europäische Charta für Forscher« und einen »Kodex für die Einstellung von Forschern«<sup>11</sup> waren Wasser auf die Mühlen des gewerkschaftlichen Kampfs für berechenbare Karrierewege und stabile Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Forschungsarbeitgeber und Forschungsförderer sollen dafür sorgen, »dass die Leistung von Forschern nicht durch die Instabilität von Arbeitsverträgen beeinträchtigt wird«, heißt es beispielsweise in den Empfehlungen der Kommission, und sie sollen außerdem »spezielle Laufbahnentwicklungsstrategien

<sup>10</sup> Education International: Enhancing Quality, Academics' Perceptions of the Bologna Process, Brüssel 2010 ([www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010\\_conference/documents/EI\\_BolognaReport2010\\_EnhancingQuality.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/EI_BolognaReport2010_EnhancingQuality.pdf)).

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/brochure\\_rights/eur\\_21620\\_de-en.pdf](http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/brochure_rights/eur_21620_de-en.pdf).

für Forscher in allen Etappen ihrer Laufbahn aufstellen« sowie für Gleichstellung und Familienfreundlichkeit sorgen. Wer die Defizite der Personalstruktur etwa des deutschen Wissenschaftssystems kennt, das von langen und steinigen Karrierewegen sowie einem Befristungsanteil im Bereich des akademischen Mittelbaus von 90% mit extrem kurzen Vertragslaufzeiten gekennzeichnet ist,<sup>12</sup> weiß Charta und Kodex als hilfreiches Instrument im Kampf für gute Arbeit in der Wissenschaft zu schätzen.

## Kurswechsel: Kooperation statt Wettbewerb

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die europäische Bildungs- und Forschungspolitik keineswegs frei von Widersprüchen ist. Auf der einen Seite ist sie eindeutig in die politische Gesamtstrategie der EU eingeordnet, die in erster Linie auf eine Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit Europas in der Standortkonkurrenz mit anderen Wirtschaftsregionen ausgerichtet ist. Auf der anderen Seite bringt sie Positionen hervor, an denen auch eine progressive Bildungs- und Forschungspolitik ansetzen kann. Das lässt sich bereits an der EU-Strategie »Europa 2020«, deutlicher aber noch am Bologna-Prozess zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums sowie im EU-Projekt Europäischer Forschungsraum zeigen.

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Politik der EU muss daher auf der einen Seite auf einen grundsätzlichen Kurswechsel abzielen. Ja, Bildungs- und Forschungspolitik kann und soll auch dazu beitragen, die ökonomische Entwicklung zu fördern. Darüber hinaus geht es aber um die soziale und kulturelle Entwicklung der Gesellschaft und um die Durchsetzung des Menschenrechts auf Bildung, das auch die Hochschulbildung und damit Chancengleichheit beim Hochschulzugang und im Studium einschließt. Wissenschaft ist per se nur weltoffen denkbar – Mobilität von Studierenden und Hochschulbeschäftigten, aber auch die Hochschulzusammenarbeit in Forschung und Lehre darf nicht vor Grenzen halt machen, auch nicht vor denen der EU oder eines wie auch immer eingegrenzten Europäischen Hochschulraums. Insofern darf nicht der Wettbewerb, sondern muss die Kooperation das Leitmotiv der internationalen Hochschulkooperation werden, und zwar nicht nur im Binnenmarkt einer europäischen Hochschulregion, sondern im

<sup>12</sup> Die GEW hat diese Missstände in der Kampagne für den »Traumjob Wissenschaft« (Templiner Manifest, [www.templiner-manifest.de](http://www.templiner-manifest.de)) thematisiert. Vgl. Andreas Keller/ Doreen Pöschl/ Anna Schütz (Hrsg.): Baustelle Hochschule? Attraktive Karrierewege und Beschäftigungsbedingungen gestalten, Bielefeld 2013.

globalen Maßstab. Und wir brauchen nicht trotz, sondern gerade wegen der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise mehr Investitionen in Bildung und Forschung – dazu kann ein europäisches Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm nach dem Vorbild des vom Deutschen Gewerkschaftsbund vorgeschlagenen »Marshallplans für Europa«<sup>13</sup> oder das vom Europäischen Gewerkschaftsbund geforderte Investitionsprogramm<sup>14</sup> beitragen. Darüber hinaus ist aber auch eine Abkehr von der Austeritätspolitik der EU und Troika erforderlich.

Auf der anderen Seite muss die Politik für einen Kurswechsel in der europäischen Bildungs- und Forschungspolitik produktiv mit den Widersprüchen arbeiten, die diese Politik hervorbringt – hier und heute. Die soziale Dimension des Bologna-Prozesses und stabile Beschäftigung im Europäischen Hochschulraum sind positive konkrete Zielsetzungen des Europäischen Hochschul- und Forschungsraums, die nicht einfach in einer Fundamentalkritik an der Standortlogik der europäischen Bildungs- und Forschungspolitik münden dürfen, sondern strategisch genutzt werden müssen. Ob dies gelingt, hängt entscheidend auch von der Fähigkeit der kritischen Kräfte in der europäischen Zivilgesellschaft ab, entsprechende Interventionsmöglichkeiten zu identifizieren und zu nutzen. Gefragt sind dabei insbesondere die Gewerkschaften, die im Europäischen Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft (European Trade Union Committee for Education – ETUCE), der europäischen Region der Bildungsinternationale, zusammenarbeiten. Im Zuge der weltweiten Kampagne der Bildungsgewerkschaften »Unite for Quality Education« hat die ETUCE im November 2013 zehn »Schlüsselbotschaften für gute Bildung« vorgelegt, die die Eckpunkte eines bildungspolitischen Kurswechsels in Europa umreißen.<sup>15</sup> Die Stimme der Bildungsgewerkschaften als Interessenvertretung der Lehrerinnen und Lehrer, Bildungsarbeiterinnen und Bildungsarbeiter, Forscherinnen und Forscher in Europa, aber auch als Anwalt eines leistungsfähigen und gerechten europäischen Bildungs- und Forschungssystems, von dem alle abhängig Beschäftigten und die Gesellschaft insgesamt profitieren, muss lauter werden. Und sie muss gehört werden – dafür braucht sie einen entsprechenden Resonanzboden in den politischen Institutionen der EU. Die Gewerkschaften haben daher auch allen Grund, sich in den Wahlkampf zum Europäischen Parlament einzuschalten.

<sup>13</sup> [www.dgb.de/repository/public\\_storage/64e1dc32-4081-11e2-9bfe-00188b4dc422/file/ein-Marshallplan-fuer-europa.pdf](http://www.dgb.de/repository/public_storage/64e1dc32-4081-11e2-9bfe-00188b4dc422/file/ein-Marshallplan-fuer-europa.pdf).

<sup>14</sup> [www.dgb.de/repository/public\\_storage/39aa27ac-4ae6-11e3-87fe-00188b4dc422/file/EGB-Investitionsplan-ETUC-plan-for-investment.pdf](http://www.dgb.de/repository/public_storage/39aa27ac-4ae6-11e3-87fe-00188b4dc422/file/EGB-Investitionsplan-ETUC-plan-for-investment.pdf).

<sup>15</sup> [www.unite4education.org/](http://www.unite4education.org/); [www.gew.de/Zehn\\_Schuesselbotschaften.html](http://www.gew.de/Zehn_Schuesselbotschaften.html)

## Ein neuer Weg für Europa

Europa steckt in der schwersten Krise seit Gründung der Europäischen Union. Bis zum Frühjahr 2013 befand sich die EU in einer schweren Rezession, deren Folgen für den Arbeitsmarkt noch immer spürbar sind. Die Arbeitslosigkeit ist so hoch wie nie. Fast 26 Millionen Menschen haben zwischen Lissabon und Athen keine Arbeit. Damit ist jeder zehnte Europäer, jede zehnte Europäerin ohne Arbeit. Am schlimmsten trifft es den Süden des Kontinents. In Spanien und Griechenland ist jeder Vierte arbeitslos. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt dort bei historisch hohen 60 Prozent. Am Mittelmeer wächst eine verlorene Generation heran.

Aus Sicht der Europäischen Kommission ist die Krise jedoch bereits überwunden. Nach drei Quartalen verhaltener Erholung gibt es jetzt Aussicht auf moderates Wirtschaftswachstum. Barroso, Rehn und ihre Kolleginnen und Kollegen prognostizieren für das laufende Jahr in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Anstieg um 1,5%; der Euroraum soll um 1,2% wachsen. 2015 soll es noch besser werden. Dann erhofft sich Brüssel für die EU und die Eurozone ein Plus von 2%. Auch in den Krisenländern soll der Wachstumsmotor wieder rund laufen.

Nach vier Jahren Dauerkrise gibt es tatsächlich erste Anzeichen, dass für den europäischen Süden das Ende der Talsohle erreicht sein könnte. Spanien und Portugal konnten ihre Exporte steigern und ihre Leistungsbilanzdefizite verringern, ja sogar in Überschüsse verwandeln. Aber auch mit Griechenland und Italien soll es wieder bergauf gehen. Im laufenden Jahr befinden sich nach Schätzungen der EU-Kommission alle Mitgliedsländer außer Zypern und Slowenien auf Wachstumskurs. Ein Jahr später soll es kein EU-Land mehr geben, in dem die Wirtschaft schrumpft.

Die EU-Kommission feiert die aktuelle wirtschaftliche Erholung als einen Erfolg der Austeritätspolitik. Haushaltskürzungen und so genannte Struktur-reformen hätten das Vertrauen europäischer und außereuropäischer Investoren in die Zukunft des »alten« Kontinents gestärkt. In den Krisenländern hätten die »Reformen« die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exportsektoren verbessert.

Diese interessengeleitete Brüsseler Diagnose schön den Blick auf die Realität. Die deutlich verbesserten Handels- und Leistungsbilanzen der Kri-

senländer sind in erster Linie auf den krisenbedingten Rückgang der Einfuhren zurückzuführen. Insofern sind sie keine Frühindikatoren blühender Landschaften

Sinkende und stagnierende Löhne haben den privaten Konsum abgewürgt. Darunter leidet auch die Importnachfrage. Gleichzeitig verbesserte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exportbranchen. In allen Krisenländern sinken aufgrund der schwachen Lohnentwicklung – in Portugal, Spanien und Irland auch aufgrund steigender Produktivität – die Lohnstückkosten (Verhältnis der Arbeitnehmerentgelte zur Produktivität). Wenn die Unternehmen ihre sinkenden Kosten in niedrigere Preise weitergeben, können sie ihre Produkte im Ausland günstiger anbieten. Entscheidend ist nun die Frage, ob die positiven oder negativen Effekte sinkender Lohnstückkosten für die Entwicklung einer Volkswirtschaft überwiegen.

In kleinen Ländern mit hohem Exportanteil kann die Kostensenkungsstrategie aufgehen. Der positive Wachstumsbeitrag steigender Exporte überkompensiert die schrumpfende Binnennachfrage. In Ländern mit geringer Exportquote wie Griechenland oder Spanien schwächt jedoch der Kaufkraftentzug das Wachstum.

Insofern bessert sich die wirtschaftliche Lage der Krisenländer nicht wegen, sondern trotz Austeritätspolitik. Im modernen Kapitalismus ist jede Krise irgendwann einmal vorbei. Nach hinreichender Kapitalvernichtung kommt es wieder zu Modernisierungs- und Ersatzinvestitionen. Damit ist der Grundstein für den nächsten Aufschwung gelegt. Ohne Austeritätspolitik wäre die wirtschaftliche Erholung früher eingetreten und kräftiger ausgefallen.

Zudem ist die aktuelle wirtschaftliche Erholung alles andere als stabil. Die Risiken eines Rückschlages bleiben hoch. In Südeuropa purzeln wegen der fallenden Lohnstückkosten die Preise. Aus Angst vor Deflation senkten die europäischen Notenbanker den Leitzins auf historisch niedrige 0,25%. Sollten die Preise europaweit sinken, droht der Eurozone eine Depression.

Darüber hinaus ist der Teufelskreis aus schrumpfender Wirtschaft, kriselnden Banken und hoher Staatsverschuldung noch nicht durchbrochen. Europas Banken sitzen auf faulen Krediten in Höhe von einer Billion Euro. Der Kollaps einer europäischen Großbank kann erneut für große Instabilität sorgen.

### Ursachen der Krise

Wer die Krise des Euroraums überwinden will, muss sich mit ihren Ursachen auseinandersetzen. Die Eurokrise wurde zunächst verursacht durch schwere Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die Ar-

chitekten der WWU schufen einen einheitlichen Währungsraum ohne politische und soziale Union. Die strikte Vorfahrt für den Binnenmarkt schuf ein System der Wettbewerbsstaaten. Staaten und Unternehmen konkurrierten um die niedrigsten Löhne, Sozialausgaben und Steuern.

Seit der »Euro-Geburt« wuchsen die Ungleichgewichte im gemeinsamen Währungsraum. Die wirtschaftlich starken Länder wurden stärker und die schwachen Nationen schwächer. Deutschland, Finnland, Holland und Österreich legten ihre Lohnstückkosten an die Kette. Hierzulande war dies das Ergebnis einer chronischen Lohnschwäche. Aufgrund der gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit konnte der Norden der Eurozone jedes Jahr mehr Waren aus- als einführen. Folglich stiegen die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. In Griechenland, Spanien, Italien und Portugal wurden hingegen jährlich mehr Waren im- als exportiert. Deswegen vergrößerten sich im Süden die Defizite. Die Überschüsse der Einen waren die Defizite der Anderen. Kurzum: Von den Maastrichter Verträgen führte ein direkter Weg in die aktuelle Krise.

Gefördert wurde die Verschärfung der Ungleichgewichte aber auch durch sehr unterschiedliche Finanzierungsbedingungen und steigende Energiepreise. Die einheitliche europäische Geldpolitik verbilligte die Kreditvergabe im Süden und verteuerte die Kredite im Norden. Auf der iberischen Halbinsel wurde dadurch ein historischer Bau- und Immobilienboom ausgelöst. Die damit einhergehende Fehlsteuerung milliardenschwerer Kapitalströme lässt sich noch heute in den Geisterstädten der Costa del Sol besichtigen.

Von der Euroeinführung bis zur Finanzmarktkrise verdreifachte sich der Ölpreis. Die explodierenden Energiepreise machten Ländern, deren Energieversorgung stark von der Einfuhr fossiler Brennstoffe abhängt, das Leben schwer. In Griechenland, Portugal, Spanien und Italien trugen die teuren Energieimportrechnungen maßgeblich zu den Leistungsbilanzdefiziten bei. Noch nach der Krise war die Rechnung der italienischen Rohstoffeinfuhren zweimal so hoch wie das gesamte italienische Leistungsbilanzdefizit. In Spanien belief sich die Rohstoffimportrechnung auf das 1,7fache des Defizits der iberischen Volkswirtschaft.

Doch damit nicht genug. Vor der Krise konnten Banker und Fondsmanager ungehindert auf Pump spekulieren. In der großen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise platzte die Blase. Anschließend rettete der Staat zahlreiche kriselnde Finanzinstitute vor dem Untergang. Private Schulden wurden plötzlich in öffentliche Schulden verwandelt. Konjunkturpakete und Bankenrettung ließen die Staatsschulden explodieren. Die Schuldenquote des Euroraums – Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt (BIP) – kletterte von 66 (2007) auf 84% (2010).

Die hohen Staatsschulden wurden nicht durch verschwenderische Kassenwarte verursacht. Die Staatsquoten der Krisenländer – Anteil der Staatsausgaben am BIP – sind vor der großen Finanzmarktkrise nicht gestiegen. Spanien und Irland hatten sogar mehr Einnahmen als Ausgaben. Beide Staatshaushalte verbuchten Überschüsse. Folglich ging ihre Schuldenlast zurück. Die Schuldenquoten – Anteil der Staatsverschuldung am BIP – schrumpften. Wer behauptet, diese Staaten hätten über ihre Verhältnisse gelebt, lügt.

Die Überzeugungskraft der Praxis hat jedoch ihre Grenzen. Der deutschen Kanzlerin, Barroso und Kollegen ist es gelungen, ihre Lesart der Krise mehrheitsfähig zu machen. Heute gelten die Staatsschulden als Wurzel allen Übels. Ursache und Wirkung wurden verkehrt. So wurde der ideologische Boden für die Austeritätspolitik bereitet. Schuld sind jetzt immer die Schuldner.

## Neoliberale Schocktherapie

Die deutsche Bundesregierung, die EU-Kommission und der Internationale Währungsfonds (IWF) versuchten, die Eurokrise mit einer drakonischen Kürzungspolitik zu bekämpfen. Frische Kredite gab es nur gegen Sparauflagen. Die Troika – EU-Kommission, Europäische Zentralbank und IWF – wollte mittels Entlassungen im öffentlichen Dienst, Lohnkürzungen, Sozialabbau und höheren indirekten Steuern die Staatshaushalte sanieren. Diese giftige Medizin hat den europäischen Patienten ans Krankenbett gefesselt.

Die kurzsichtige Kürzungspolitik war ökonomisch schädlich und sozial ungerecht. Sie beschleunigte die wirtschaftliche Talfahrt der Krisenländer. Die Arbeitslosigkeit nahm dramatisch zu. Folglich brachen die Steuereinnahmen ein und die Staatsschulden stiegen weiter. Zwangsläufig verfehlten Frankreich, Spanien und Portugal trotz umfangreicher Haushaltskürzungen ihre Konsolidierungsziele.

In Griechenland ist die Lage weiterhin so prekär, dass schon bald mit einem weiteren Hilfspaket und/oder einem zweiten Schuldenschnitt zu rechnen ist. Da die griechischen Schuldtitel inzwischen überwiegend von öffentlichen Institutionen gehalten werden, würden dann erstmals auch deutsche Steuerzahler zur Kasse gebeten.

Jüngst musste auch die Troika das Scheitern ihrer Politik eingestehen. Der IWF beichtete, dass er die Risiken und Nebenwirkungen des europäischen Spardiktats unterschätzt hat. Die Ausgabenkürzungen ließen die Wirtschaft der Schuldnerländer mindestens zwei- bis dreimal so stark schrumpfen, wie erwartet. Auch aus den Reihen der EU-Kommission gab es vereinzelte kritische Stimmen. Anschließend wurden die Sparauflagen etwas gelockert.

In der Krise nutzen Troika, nationale Arbeitgeberverbände und konservativ-liberale Politiker die Gunst der Stunde, um unter dem Deckmantel so genannter Strukturreformen die Tariflandschaft der Krisenländer umzupflügen, die Tarifautonomie auszuhebeln, den Sozialstaat abzubauen und öffentliches Eigentum zu verscherbeln. Die schwere Wirtschaftskrise stürzte große Teile der Bevölkerung in einen alltäglichen Überlebenskampf.

Die Gewerkschaften waren und sind durch die hohe Arbeitslosigkeit empfindlich geschwächt. Die Krise ist der beste Zeitpunkt für einen radikalen politischen Kurswechsel in Tradition der neoliberalen Schockstrategie. Ein solcher Kurswechsel wäre in normalen Zeiten nicht durchsetzbar, wie Angela Merkel in ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos auch ganz offen eingestand.<sup>1</sup>

Im Mittelpunkt der neoliberalen Schocktherapie steht der Arbeitsmarkt. Die Lohnfindung wird entweder in die Betriebe verlagert oder individualisiert. Der Flächentarifvertrag wird ausgehöhlt. Haustarifverträge haben zukünftig Vorrang vor Flächentarifverträgen. In Griechenland und Irland wurden nationale Tarifverhandlungen abgeschafft. In allen Krisenländern wurden Öffnungsklauseln gesetzlich festgeschrieben. Das Günstigkeitsprinzip – Arbeitnehmer haben ein Anrecht auf die bessere arbeitsrechtliche Regelung – wurde in Athen, Madrid und Rom einkassiert. In Spanien und Griechenland wurde die Nachwirkung von Tarifverträgen zeitlich begrenzt. Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wurde in Griechenland und Portugal erschwert. In Athen, Madrid und Lissabon dürfen Tarifverträge auch von nicht gewerkschaftlichen Arbeitnehmergruppen ausgehandelt werden. In allen Krisenstaaten geht die Tarifbindung zurück. In Spanien fiel die Zahl der tarifgebundenen Arbeitnehmer von 12 Millionen (2009) auf fünf Millionen (2013) – ein Rückgang um fast 60%. In Portugal gab es 2012 nur noch knapp 330.000 Beschäftigte, die durch einen Tarifvertrag geschützt wurden. Im Jahr 2008 waren es noch 1,9 Millionen. Das ist ein Absturz der Tarifbindung um 84%. In Griechenland sank die Zahl der Branchentarifverträge von 65 (2010) auf 14 (2013).

Im öffentlichen Sektor diktiert der Staat die Löhne. 2010 wurde in allen Krisenländern ein allgemeiner Lohnstopp für die Beschäftigten des öffent-

<sup>1</sup> »Auf der anderen Seite ist die politische Erfahrung, dass für politische Strukturreformen oft Druck gebraucht wird. Zum Beispiel war auch in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf eine Zahl von fünf Millionen Arbeitslosen angestiegen, bevor die Bereitschaft vorhanden war, Strukturreformen durchzusetzen. Meine Schlussfolgerung ist also: Wenn Europa heute in einer schwierigen Situation ist, müssen wir heute Strukturreformen durchführen, damit wir morgen besser leben können.« Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 24.1.2013, <http://m.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html>

lichen Dienstes verhängt. In Griechenland wurden die Löhne der »Staatsdiener« um 30% gesenkt. Madrid, Lissabon, Rom und Dublin kürzten die Gehälter der öffentlich Beschäftigten um fünf bis zehn Prozent. In Athen wurde der Mindestlohn um mehr als ein Fünftel gekappt. In Madrid und Lissabon wurden die Mindestlöhne eingefroren.

Aus deutscher Sicht hat der neoliberale Umbau des Arbeitsmarktes in den Krisenländern noch einen besonders bitteren Beigeschmack. Brüssel wirbt für seine Deregulierungspolitik mit dem vermeintlich deutschen Beschäftigungswunder. Die so genannten deutschen Arbeitsmarktreformenten hätten zwischen Berlin und Stuttgart den Weg frei gemacht für mehr Wachstum und Beschäftigung, so die Behauptung. Dass sich das deutsche Jobwachstum zu einem großen Teil aus der Umverteilung vorhandener Arbeit zu prekären Bedingungen speist, wird nicht thematisiert. Genauso wenig wie die Tatsache, dass die Zahl der bezahlten Arbeitsstunden – das Arbeitsvolumen – heute nicht höher ist als vor 20 Jahren. Kurzum: Für einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen »Arbeitsmarktreformenten« und Beschäftigungszuwachs gibt es keinen belastbaren empirischen Beleg. Hinzu kommt noch etwas anderes: Aufgrund der negativen Erfahrungen mit Billigjobs, entfesselter Leiharbeit, Hartz IV & Co vollzieht die große Koalition gerade einen Politikwechsel. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns soll den Niedriglohnsektor eindämmen und die geplante erleichterte Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen soll das deutsche Tarifsysteem wieder stärken. Damit macht die Regierung Merkel im eigenen Land genau das Gegenteil dessen, was sie ihren kriselnden Nachbarn bisher mit Nachdruck empfohlen hat.

Soviel zum Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wurden mit Hilfe der neoliberalen Schockstrategie auch die gesetzlichen Rentenversicherungssysteme angegriffen. In allen Krisenländern wurde das Rentenniveau gekürzt und das gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht. Wer künftig in Rente gehen will, muss mehr Versicherungsjahre nachweisen. Einmalzahlungen wurden gestrichen und für Erwerbsunfähige wird es immer schwieriger, überhaupt eine Rente zu bekommen. Damit wird Altersarmut gesetzlich verordnet.

Damit aber nicht genug. In der Krise wurde eine neue Welle von Privatisierungen ins Rollen gebracht. In Athen und Lissabon wurde die Kreditvergabe aus dem europäischen Rettungsschirm an umfangreiche Privatisierungen gebunden. In Spanien und Italien wurde auf Druck der EZB privatisiert. Der Ausverkauf öffentlicher Güter und Dienstleistungen geht dabei immer zu Lasten der Beschäftigten und der einkommensschwachen Konsumenten. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten staatlicher Wirtschafts- und Strukturpolitik beschränkt.

Diese neoliberalen Strukturreformen waren und sind nichts anderes als ein Frontalangriff auf die Errungenschaften und Rechte der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften. Im Dienste der globalen Wettbewerbsfähigkeit wurden und werden die Löhne und so genannten Lohnnebenkosten gesenkt. Mit durchschlagendem Erfolg!

Zwischen 2010 und 2014 (Prognose der EU-Kommission) sinken die griechischen Reallöhne um rund ein Fünftel. In Spanien, Portugal und Irland fallen sie im gleichen Zeitraum zwischen sieben und acht Prozent. Diese neoliberale Politik verschärft die wirtschaftliche und soziale Krise des Euroclubs.

## Neoliberale Wirtschaftsregierung

Nachdem Merkmals Versuch, die Eurokrise durch nationale Anti-Krisenpolitik zu überwinden, gescheitert war, suchten auch Konservative und Liberale nach einer dauerhaften europäischen Krisenlösung. Seitdem werden die europäischen Institutionen nach neoliberalem Bauplan (Six-Pack, Euro-Plus-Pakt, Fiskalpakt, Two-Pack sowie den Euro-Rettungsschirmen EFSF und ESM) aus- und umgebaut.

Aktuell werden sogar konkrete Schritte zu einer vertieften WWU geplant. Die deutsche Variante einer Europäischen Wirtschaftsregierung zielt jedoch nur auf eine enge zwischenstaatliche Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten ab. Es handelt sich folglich um eine Karikatur der ursprünglich französischen Initiative einer Europäischen Wirtschaftsregierung. Die Form gleicht sich, der Inhalt könnte nicht unterschiedlicher sein.

Der deutschen Auffassung folgend sollen größere wirtschaftspolitische Reformen zukünftig vorab koordiniert werden. Zuerst sollen die einzelnen Staaten ihre politischen Vorhaben an die EU-Kommission melden. Dann soll Brüssel prüfen, welche Auswirkungen die Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben. Darüber hinaus soll es zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten vertragliche Vereinbarungen über Strukturreformen geben. So soll die Auflagenpolitik der Troika generalisiert werden. Die nationalen Regierungen sollen mit der Kommission individuelle Verträge aushandeln, in denen sie sich zu Strukturreformen verpflichten. Mit Hilfe dieses Pakts für Wettbewerbsfähigkeit sollen die nationalen Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken dauerhaft neoliberal ausgerichtet werden. Bisher ist die deutsche Bundesregierung mit ihrem Plan gescheitert. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten weigerte sich, diese Institutionalisierung neoliberaler Politik mitzutragen.

## Ein Marshallplan für Europa

Die europäische Krise kann nachhaltig nur durch einen grundlegenden Politikwechsel überwunden werden. Die Austeritätspolitik muss gestoppt werden. Eine Lockerung der Sparauflagen – wie in Spanien und Griechenland geschehen – reicht dafür nicht aus.

Die Krisenstaaten können aus ihren Schulden nur herauswachsen. Sie können ihren Wachstumsmotor aber nicht selber ankurbeln. Dafür müssten ihre wirtschaftlich starken Nachbarn Starthilfe geben. Deswegen sollten die Überschussländer ihre Binnennachfrage durch höhere Löhne und Staatsausgaben stärken. Deutschland hat hier als größte Volkswirtschaft des Euroclubs eine besondere Verantwortung.

Wir brauchen jetzt vor allem eine europäische Initiative für qualitatives Wachstum und Beschäftigung. Europa benötigt ein Investitions- und Aufbauprogramm – einen LIFE-Plan (Let's Invest for Europe) – zur Verbesserung der europäischen Infrastruktur, der Umwelt und der Energieversorgung.<sup>2</sup> Das Investitions- und Aufbauprogramm sollte institutionelle Maßnahmen, direkte öffentliche Investitionen, Investitionszulagen und konjunkturstabilisierende Konsumanreize umfassen. Eine solche europäische Wachstumsstrategie müsste langfristig – auf zehn Jahre – angelegt sein. Jedes Jahr sollten europaweit 260 Milliarden Euro, zwei Prozent des europäischen Sozialproduktes, ausgeben werden. Davon würden 160 Milliarden Euro auf Direktinvestitionen und Investitionszulagen entfallen. Weitere 100 Milliarden Euro müssten für Kreditsubventionen aufgebracht werden.

Qualitatives Wachstum erfordert mehr private und öffentliche Investitionen. Im Mittelpunkt des LIFE-Plans stehen Investitionen in den ökologischen Umbau und die Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften. In Europa soll ein vernetztes System aus zentraler und dezentraler Erzeugung erneuerbarer Energien entstehen. Eine solche europäische Energiewende würde jährliche Investitionen in Höhe von 150 Milliarden Euro erfordern. So könnte der Verbrauch fossiler Energieträger reduziert werden. Die Abhängigkeit von Energieimporten würde zurückgehen. Durch die Energiewende könnten 200 Milliarden Euro pro Jahr für Brennstoffimporte eingespart werden. Die Energieimportrechnung der Krisenländer würde billiger werden.

<sup>2</sup> Ein Marshallplan für Europa, Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm für Europa, Berlin 2012, <http://www.dgb.de/themen/+co+985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>

Desweiteren sollte in den Aus- und Aufbau eines modernen multi- und intermodal verknüpften transeuropäischen Verkehrsnetzes investiert werden. Dafür wären weitere jährliche Investitionen von zehn Milliarden Euro eingeplant. Zudem sollte der Breitbandausbau europaweit gefördert werden. Desweiteren sollten jedes Jahr 20 Milliarden Euro in soziale Dienstleistungen – Pflege, Kitas, Schulen, Universitäten, seniorenrechtliche Dienstleistungen, etc. – investiert werden. Darüber hinaus sollten jährlich 30 Milliarden Euro in Bildung und Ausbildung fließen.

Ein solches Investitions- und Aufbauprogramm könnte durch einen Europäischen Zukunftsfonds finanziert werden. Dieser Fonds würde zehnjährige »New Deal Anleihen« begeben. Allein in Westeuropa beläuft sich das gesamte private Geldvermögen auf 27.000 Milliarden Euro. Dieses Finanzkapital sucht nach sicheren Anlagemöglichkeiten.

Der Europäische Zukunftsfonds sollte dazu beitragen, einen Teil dieses privaten Geldvermögens in Realinvestitionen umzulenken. Die Anleihezinsen könnten aus den Einnahmen einer Finanztransaktionssteuer bezahlt werden. Um als erstklassiger Schuldner auf den Kapitalmärkten aufzutreten, benötigt der Zukunftsfonds ausreichend Eigenkapital. Das Kapital – 200 bis 250 Milliarden Euro – sollte durch eine einmalige europaweite Vermögensabgabe beschafft werden.

Dieses Programm für Investitionen könnte die europäische Wirtschaft auf einen langfristigen Wachstumspfad führen. Nach eigenen Berechnungen wäre ein Wachstumsimpuls von insgesamt 400 Milliarden Euro möglich. Dies würde einem jährlichen Wachstum von drei Prozent entsprechen. Ein solches europäisches Investitions- und Aufbauprogramm könnte zwischen Amsterdam und Palermo neun bis elf Millionen neue Jobs schaffen.

## Ein neuer Weg für Europa

Immer mehr Menschen verbinden mit Europa weder wachsenden Wohlstand noch ein stärkeres Zusammenwachsen. Vor allem in den Krisenländern steht Brüssel heute für Lohnkürzungen und Sozialabbau, für Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit. Deswegen braucht Europa einen neuen Weg. Nur ein soziales und demokratisches Europa hat auch eine Zukunft.

Das skizzierte europäische Investitions- und Aufbauprogramm ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es reicht aber nicht aus. Für die Eurozone als Kern eines sozialen Europas braucht es auch eine europäisch koordinierte Wohlfahrtsstaats- und Steuerpolitik, ein gemeinschaftliches Schuldenmanagement sowie neue Regeln für die Finanzmärkte.

Die nationalen Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken müssen europäisch koordiniert werden. Die Lohnpolitik sollte europäisch – unter Wahrung der Tarifautonomie – so abgestimmt werden, dass die nationalen Lohnzuwächse mindestens den verteilungsneutralen Spielraum – Inflation plus Produktivitätszuwachs – ausschöpfen. So würden Wettbewerbsverzerrungen vermieden und ein Beitrag zum Ausgleich der Leistungsbilanzen geleistet.

Um Sozial- und Steuerdumping zu vermeiden, sollten auch die nationalen Sozial- und Steuerpolitiken besser abgestimmt werden. Die nationalen Ausgaben für soziale Sicherheitssysteme müssten im Sinne des Korridormodells an die ökonomische Leistungsfähigkeit der Staaten gekoppelt werden. Dadurch würde Sozialdumping vermieden und der soziale Aufholprozess der schwächeren Mitgliedstaaten ermöglicht werden. Darüber hinaus sollten Steueroasen ausgetrocknet werden. Durch harmonisierte Bemessungsgrundlagen und Mindestsätze für Unternehmenssteuern könnte Steuerdumping beendet werden.

Desweiteren ist ein gemeinsames europäisches Schuldenmanagement eine notwendige Voraussetzung für einen stabilen Währungsraum. Durch gemeinsame Euroanleihen – Eurobonds – könnte die Zinslast der Schuldnerländer sofort gesenkt werden. Die Krisenländer würden nicht mehr ins Fadenkreuz von Spekulanten geraten.

Ferner benötigen die europäischen Finanzmärkte neue Regeln. Der Finanzsektor muss dringend redimensioniert werden. Die Quellen der Risikoproduktion müssen ausgetrocknet werden. Zielführend wäre ein Mix aus hohen Eigenkapitalanforderungen, einer strikten Begrenzung des Eigenhandels, einer strengen Regulierung der Schattenbanken (Hedge-Fonds, Geldmarktfonds, etc.) und ein Finanz-TÜV. Auch eine entsprechend ausgestaltete Bankenunion würde diesem Zweck dienen.

Ein Investitions- und Aufbauprogramm für Europa, eine europäisch koordinierte Wohlfahrtsstaats- und Steuerpolitik, ein gemeinschaftliches Schuldenmanagement und neue Regeln für die Finanzmärkte wären Aufgaben für eine demokratisch gewählte supranationale Wirtschaftsregierung. Letztere müsste jedoch demokratisch legitimiert sein. Dies setzt eine weitere Demokratisierung der Europäischen Union voraus. Dafür muss zunächst das Europäische Parlament gestärkt werden.

Ein solcher Politikwechsel fällt nicht vom Himmel. Für ein Europa mit qualitativem Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialer Sicherheit müssen Gewerkschaften, soziale Bewegungen, Kirchen und Parteien gemeinsam mobilisieren. Die anstehenden Europawahlen bieten die Möglichkeit, die Kräfte zu stärken, die für einen Politikwechsel, einen Bruch mit der Austeritätspolitik und eine andere Integrationspolitik in Europa eintreten.

Wolfgang Lemb/Hans-Jürgen Urban

# Ist die Demokratie in Europa noch zu retten?

Plädoyer für einen radikalen Pfadwechsel in der Europapolitik und der Europäischen Union

Aktuellen Umfragen zufolge ist es mit dem Ansehen der europäischen Politik und Institutionen nicht weit her. Laut Eurobarometer vertrauten im Herbst 2013 nur noch 31% der Europäer den europäischen Institutionen. Im Herbst 2009 waren es immerhin noch 48% gewesen. Zudem teilen immer mehr Menschen die Einschätzung, dass die Bürger in der EU nichts zu sagen haben. Zwei Drittel der Europäer sind mittlerweile der Ansicht, dass ihre Stimme in der EU nicht zählt.<sup>1</sup> Rechtsradikale und rechtspopulistische Parteien versuchen sich dies zunutze zu machen. Nach allgemeiner Auffassung ist mit Blick auf die anstehende Wahl zum Europäischen Parlament zu befürchten, dass ihnen dies gelingt. Nicht nur in den besonders krisengebeutelten Ländern wie Griechenland erfahren sie Zulauf. In Frankreich werden dem Front National derzeit erschreckende 24% bei der Europawahl prognostiziert. Seine Chefin Marine Le Pen strebt eine Kooperation mit den ebenfalls erstarken niederländischen Rechtspopulisten um Geert Wilders an, und in Österreich erhält die FPÖ wieder Aufwind.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Doch zugleich bringen diese Indizien etwas zum Ausdruck, was seit geraumer Zeit absehbar ist: dass die dominierende Krisenpolitik sich zu einer manifesten Bedrohung für die ohnehin unterentwickelte Demokratie in Europa auswächst. Knapp formuliert lautet die These: Die bisherige Krisenpolitik zeichnet sich im Kern durch den Versuch aus, ökonomischen Stabilitätsgewinn durch politischen Demokratieverzicht zu erkaufen. In einem intransparenten Verfahren wurde in den letzten Jahren ein neues europäisches wirtschafts- und finanzpolitisches Regime ins Werk gesetzt. Dieses Regime bedroht die politische und soziale Demokratie, weil es demokratische Verfahren außer Kraft setzt und

<sup>1</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 80: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Herbst 2013, S. 8.

erkämpfte soziale Errungenschaften wie die Tarifautonomie und soziale Sicherungssysteme attackiert. Daraus folgt: Ein Pfadwechsel in der EU in Richtung eines wirtschaftlich, sozial, ökologisch und demokratisch nachhaltigen Entwicklungsmodells ist durch kleine Korrekturen der dominierenden Politik nicht zu haben. Es erfordert vielmehr einen radikalen Politikwechsel, der den gegenwärtigen Weg in das Regime autoritärer Prekarität stoppt und alternative Entwicklungspfade ermöglicht.<sup>2</sup>

## Demokratie- und Legitimationsdefizite in der EU – ein altes Problem

Dass die EU über Demokratie- und Legitimationsdefizite verfügt, ist lange bekannt. Insbesondere ihr institutionelles Demokratiedefizit wurde hinreichend beschrieben. Hierbei stehen der Einfluss und das Zusammenspiel der EU-Organen und vor allem die nach wie vor nur begrenzten Rechte des EU-Parlaments im Mittelpunkt der Kritik. Auch die begrenzten Möglichkeiten der politischen Partizipation der Bürger wurden vielfach thematisiert. Europa fehlt es – in Ermangelung eines gemeinsamen öffentlichen Raumes, eines mangelnden Parteienwettbewerbs auf europäischer Ebene und dem Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit – an einer direkten Legitimationsbeziehung zu den Bürgern.

Zwar hat es im Laufe der Jahre hier und da Veränderungen gegeben – so wurden etwa die Rechte des Europäischen Parlaments erweitert –, die Grundprobleme einer unzureichenden Legitimation der Institutionen (insbesondere der Kommission) und der unzureichenden Beteiligung der Bevölkerungen in der EU wurden jedoch nie behoben. Im Kern waren die wirkungsmächtigen Integrationsprojekte wirtschaftlicher Natur, und ihre Realisierung gelang nur um den Preis der Vernachlässigung der politischen und sozialen Integration sowie der Herausbildung einer gemeinsamen kulturellen Identität. Zugleich erfolgte die Ausarbeitung von Projektinhalten und Umsetzungsstrategien zumeist in den Hinterzimmern der nationalen Regierungszentralen und der EU-Institutionen. Dabei waren die Türen für mächtige Lobbyisten aus Real- und Finanzwirtschaft weit geöffnet. Auf ambitionierte Werbung um Zustimmung in der Bevölkerung wurde dagegen in der Regel verzichtet.

Bereits lange vor der gegenwärtigen Krise wiesen Demokratie- und Legitimationsdefizite die EU damit als Paradebeispiel für das aus, was im An-

<sup>2</sup> Dazu ausführlich: Hans-Jürgen Urban: Der Tiger und seine Dompteure. Wohlfahrtsstaaten und Gewerkschaften im Gegenwartskapitalismus. Hamburg 2013, S. 121-158.



schluss an Colin Crouch als »Postdemokratie« bezeichnet wird. Gemeint ist damit eine Konstellation, in der die demokratischen Institutionen zwar äußerlich intakt bleiben, durch eine Mixtur aus Passivität frustrierter Bevölkerungen, ausgeklügelten Polit-Techniken der Eliten und einer ausufernden politischen Lobbymacht transnationaler Konzerne jedoch sukzessive unter-spült werden.<sup>3</sup>

## Das neue Regime autoritärer Prekarität

Im Rahmen der Krisenpolitik seit den Jahren 2008ff. scheinen sich die postdemokratischen Phänomene in der EU noch einmal zuzuspitzen und die Demokratie- und Legitimationsdefizite auf die Spitze getrieben zu werden. In einem intransparenten und von nationalstaatlichen Interessen überformten Aushandlungsprozess wurde Schritt für Schritt ein neues wirtschafts- und finanzpolitisches Regelwerk gezimmert. Diesem unterliegen keinesfalls nur »Krisenländer«, es gilt vielmehr für alle EU-Staaten. Das Regelwerk setzt an bereits getroffenen Vereinbarungen zu einer »European Governance« und einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung an, die im Nachgang zur revidierten Lissabon-Strategie unter dem Begriff »Europa 2020« zusammengefasst wurden.

Die Architektur des neuen Regimes ruht auf zwei institutionellen Säulen: Die erste Säule besteht aus einem Regelwerk zur verschärften wirtschaftspolitischen Steuerung und haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet. Dieses sieht insbesondere Maßnahmen der Wettbewerbsstärkung wirtschaftlich schwacher und der Sanktionierung haushaltspolitisch defizitärer Mitgliedstaaten vor. Die zweite Säule bildet ein permanenter Krisenbewältigungsmechanismus, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Er soll aktiviert werden, sobald die Überschuldung eines Mitgliedstaates die Finanzstabilität des Euroraumes insgesamt gefährdet und bindet die Gewährung von Finanzhilfen in Form von Krediten an strikte Auflagen.

Zu diesen beiden Säulen tritt der Fiskalpakt hinzu. Hierbei handelt es sich um einen 2012 geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der EU (ohne Großbritannien), dessen Bestimmungen bis 2019 in EU-Recht umgesetzt werden sollen. Vorbei an allen unionsrechtlichen Gesetzgebungsverfahren wurde dieser Pakt ins Leben gerufen. Sein Kern ist die Pflicht zur Verankerung einer fiskalischen Schuldenbremse in Form eines Neuverschuldungsverbots. Die Unterzeichnerstaaten sollen diese in

<sup>3</sup> Vgl. Colin Crouch: Postdemokratie. Frankfurt a.M. 2008.

ihren eigenen Rechtsordnungen möglichst mit Verfassungsrang implementieren. Für Parlamente bedeutet dies eine Begrenzung ihres Allerheiligsten: des Haushaltsrechts. Hinzu kommt, dass der Fiskalpakt keine Bestimmung über eine Beendigung enthält und eine Kündigungs- und Rücktrittsmöglichkeit nicht vorgesehen ist. Damit ist er völkerrechtlich grundsätzlich nicht einseitig kündbar. Kommende Regierungen sind damit – unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung – an den Vertrag gebunden, seine Vorschriften erhalten eine Art »Ewigkeitsgarantie«. Die geplanten und erneut auf Initiative der deutschen Bundesregierung zurückreichenden Pläne zur Etablierung von »Pakten für Wettbewerbsfähigkeit« zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten stellen keine Korrektur, sondern eher eine Bestätigung dieser Intentionen dar und dürften den Druck in Richtung autoritärer Strukturen noch erhöhen.<sup>4</sup>

Alles in allem wirkt das neue institutionelle Regime direkt in Politik- und Regelungsfelder hinein, die bisher den Mitgliedstaaten und den Sozialvertragsparteien vorbehalten waren. Das vollzieht sich über die Einschränkung fiskalischer Handlungsspielräume der nationalen Politiken. Hier entfaltet sich der Hang zu technokratischen Vorgaben, der schon dem Stabilitäts- und Wachstums-Pakt (SWP) innerhalb der Wirtschafts- und Währungs-Union (WWU) innewohnte (Vermeidung übermäßiger Defizite von mehr als drei Prozent bzw. einer öffentlichen Verschuldungsquote von über 60% des BIP). Im neuen Regime gewinnt dieser latente Autoritarismus eine neue Qualität. In seiner Gänze kann das neue institutionelle Arrangement als ein *Regime autoritärer Stabilität* gefasst werden, das eine ökonomisch kontraproduktive, sozial polarisierende und politisch legitimationsgefährdende Politik befördert. Was als Programm der Stabilisierung der EU und ihres Geldes intendiert ist, dürfte sich als Programm der Zuspitzung ökonomischer, aber auch demokratie- und legitimationspolitischer Probleme erweisen.<sup>5</sup> Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, warnt zu Recht: »Es wäre tragisch und geradezu fatal, wenn wir auf dem Weg zur Rettung des Euro und mehr Integration die Demokratie verlieren.«<sup>6</sup>

Bemisst man mit demokratietheoretischen Maßstäben die Legitimation des autoritären Stabilitäts-Regimes, so fällt das Ergebnis desaströs aus. Da wichtige Elemente nicht über das ordentliche Gemeinschaftsverfahren, son-

<sup>4</sup> Lukas Oberndorfer: Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus? Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie, in: Juridikum H. 1, 2013, S. 76-86.

<sup>5</sup> Vgl. dazu etwa Fritz W. Scharpf: Die Euro-Rettung als Demokratieproblem, in: der moderne Staat, H. 2, 2013, S. 279-288.

<sup>6</sup> Andreas Voßkuhle: Über die Demokratie in Europa, APuZ 13/2012, S. 9.

dern über den Weg von Regierungsvereinbarungen zustande kamen, fehlte es von Beginn an an einer hinreichenden Beteiligung des EU-Parlaments oder gar der Bürgerinnen und Bürger. Damit sind nicht einmal die Mindestanforderungen an eine hinreichende Input-Legitimation erfüllt. Anstatt sich endlich um Zustimmung bei den Bevölkerungen zu bemühen, so zu Recht Jürgen Habermas, verfährt die EU weiter im »Elitemodus« und entmündigt fortgesetzt die europäischen Bürger. »Das Krisenmanagement in den letzten Jahren (hat) zu einer informellen Ausweitung der Kompetenzen von Rat und Kommission geführt, die das bestehende Legitimationsdefizit der EU völlig überdehnt und damit nationale Widerstände auf den Plan ruft.«<sup>7</sup> Auch an Output-Legitimation mangelt es dieser Politik grundlegend.<sup>8</sup> Bisher jedenfalls spricht alles dafür, dass die Ergebnisse des intransparenten und elitären Entscheidungsprozesses weder die anstehenden Probleme lösen noch als gemeinwohlfördernd aufgefasst werden können. Die Drohung des EU-Wirtschaftskommissars Olli Rehn mit einem Verfahren gegen die deutsche Regierung, sollte diese die »abschlagsfreie Rente ab 63« umsetzen, demonstriert vielmehr Ausmaß und Entschiedenheit, mit der die EU unter dem Vorwand der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sogar in nationale Sozialpolitiken einzugreifen gedenkt, obwohl diese nach dem europäischen Primärrecht eindeutig in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen.<sup>9</sup>

Insgesamt bleibt es wesentlich den Mitgliedstaaten überlassen, europarelevante Erwartungen und Forderungen aufzunehmen und unter den Bürgern die notwendige Zustimmung für Europa zu organisieren. Ihnen kommt die Aufgabe zu, Entscheidungen aus Brüssel gegenüber ihren Bürgern zu vertreten, ohne in unzumutbare Konflikte mit ihnen zu geraten. Denn im Zweifel wählen diese nicht die Repräsentanten der EU, sondern der nationalen Regierungen ab. Doch dazu müssen die Nationalstaaten willens und in der Lage sein. Und hier liegt mit Blick auf das neue autoritäre Stabilitäts-Regime der Hase im Pfeffer. Denn diese für die EU so wichtige Folgebereitschaft wird den Nationalstaaten verbaut, wenn sie Auflagen zu vertreten haben, die sie in direkte Konfrontation mit ihren Wählern treiben. Die Nationalstaaten sehen sich in dieser Konstellation vor zwei naheliegende Handlungsstrategien gestellt. Sie können zwischen einer Verweigerungs- und einer Entlastungsstrategie wählen. Doch beide verheißen für die Akzeptanz

<sup>7</sup> Jürgen Habermas: Für ein starkes Europa – was heißt das? Vortrag auf einer Klausurtagung der SPD am 2. Februar 2014, in Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 2, 2014, S. 88.

<sup>8</sup> Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation siehe etwa Fritz W. Scharpf: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: Leviathan 2/2009, S. 244-280.

<sup>9</sup> »EU könnte gegen deutsche Rentenpläne vorgehen«, in: FAZ v. 22.2.2014.

der EU nichts Gutes: Entweder die Mitgliedstaaten verweigern sich gegenüber den Auflagen und der abgeforderten Politik und verhindern damit die Realisierung des europäischen Krisenüberwindungsmechanismus; dann erscheint die EU unfähig, die anstehenden Probleme zu bewältigen. Ein weiterer Ansehensverlust wäre die Folge. Oder die Nationalstaaten folgen den Auflagen. Dann müssen sie sich in die Konfrontation mit der eigenen Wählerschaft begeben und werden versuchen, sich durch die Zuweisung der politischen Verantwortung vor drohenden Anerkennungsverlusten und Wahlniederlagen zu schützen. Doch auch eine solche Strategie der Mitgliedstaaten – die absichtsvoll verschweigt, dass diese Sachzwänge auf Entscheidungen der Mitgliedstaaten beruhen – geht zu Lasten der EU. Sie verliert an der geliehenen Legitimation, die ihr die Mitgliedstaaten zwecks eigener legitimatorischer Entlastung verweigern.

Doch nicht nur die EU, auch die Mitgliedstaaten kommen nicht ohne Schaden an Demokratie und Legitimation davon. Vor allem die Wettbewerbschwachen und Defizitären unter ihnen werden absehbar von restriktiven Handlungszwängen und legitimationsverzehrenden Konflikten geplagt. Wenn die Konsolidierungsaufgaben – wie absichtsvoll festgelegt – umfassend und automatisch wirksam werden, wenn politische Ausweichoptionen der Regierungen minimiert werden, dann läuft in den Mitgliedstaaten der demokratische Prozess leer. Und wenn die Wahlen keine wirklichen Wahlmöglichkeiten mehr bieten, weil alle Regierungen, unabhängig von ihren ideologischen Orientierungen, sich den Vorgaben aus Brüssel unterwerfen müssen, dann verliert das Wechselspiel von Opposition und Regierung seinen Sinn. Als relativ machtlose Vollzugsorgane externer Vorgaben verlieren Parteien und Politiker schnell an Ansehen und Legitimation. Kurzum: Das Regime autoritärer Stabilität setzt Entwicklungen in Gang, die wie Mäuse an den ohnehin mageren Legitimationsreserven der Mitgliedstaaten und der EU nagen.

## Blockaden für ein soziales Europa

Das neue autoritäre Regime prekärer Stabilisierung ist zugleich mit vielfältigen Interessenverletzungen gegenüber den Lohnabhängigen sowie einer drastischen Verschlechterung gewerkschaftlicher Handlungsbedingungen verbunden. Die Vorgaben für die Entwicklung von Löhnen, Produktivität und Sozialsystemen greifen tief in die Mechanismen der nationalen Kapital-Arbeit-Staat-Beziehungen ein und unterwerfen die nationalen Wirtschaftspolitiken sowie die gesamte Arbeits- und Sozialverfassung der Mitgliedstaaten der überbordenden Wettbewerbs- und Stabilitätspolitik. Zum Abbau von

Haushaltsdefiziten und Staatsschulden werden die Staaten drastisch in die Sozialsysteme einschneiden und Leistungen kürzen. Verringerte Leistungen und sozialer Schutz insbesondere bei Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit erhöhen jedoch den Druck auf die Lohnabhängigen und intensivieren den »Reservearmee-Mechanismus« auf dem Arbeitsmarkt. Das schwächt die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Zugleich werden die fiskalischen Restriktionen zu einem Ausfall der Staaten als aktive Wirtschaftsstaaten im Sinne von Konjunktur-, Beschäftigungs- und Industriepolitik und damit für eine Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung führen. Von der Unfähigkeit, staatliche Aufgaben im Projekt des öko-sozialen Strukturwandels wahrzunehmen, ganz zu schweigen. Mögliche Wachstums- und Beschäftigungsimpulse werden verschenkt. Auch die Lohnverhandlungen bleiben nicht unberührt. Ein neuer »lohnpolitischer Interventionismus« wird sichtbar, der tarifliche Rechte und materielle Standards massiv unter Druck setzt.<sup>10</sup> Mit dem auf Initiative von Angela Merkel und Nicholas Sarkozy im Jahr 2011 verabschiedeten Euro-Plus-Pakt wird explizit festgehalten, dass für beide Krisentherapien der Lohn- und Tarifpolitik ein zentraler Stellenwert zukommt. Bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht es demnach vor allem um Lohnstopps und Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, wie sie mittlerweile in einer Mehrzahl der europäischen Länder vollzogen wurden. Bei der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wird einerseits ebenfalls eine kurzfristige Reduzierung der Lohn- und Lohnstückkosten propagiert. Darüber hinaus sollen die nationalen Tarifvertragssysteme so reformiert werden, dass sie den Unternehmen flexible Anpassungen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen ermöglichen. Das verbale Bekenntnis zur Sozialpartner-Autonomie erweist sich vor der in Gang kommenden Disziplinierungs- und Downsizing-Logik als Makulatur.

## Gewerkschaftliche Strategielücke

Bei den Gewerkschaften sollten daher die Alarmglocken läuten. Tatsächlich versuchen sie sich in den besonders krisengebeutelten Ländern gegen die ökonomisch, politisch und sozial desaströse Krisenpolitik zu stemmen. Doch von einem breiten europaweiten gewerkschaftlichen Widerstand ist wenig zu spüren.

<sup>10</sup> Vgl. Torsten Müller/Thorsten Schulten: Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2013, Band 39, S. 291-321.

Blickt man auf Deutschland, fällt der bisher geringe Stellenwert der krisen-geprägten europäischen Entwicklungen in gewerkschaftlichen Zusammenhängen auf. Die europäische Krise und die weitreichenden ökonomischen, sozialen und politischen Verwerfungen, die die neoliberale Austeritätspolitik ausgelöst hat, scheinen aus Sicht der hiesigen Beschäftigten recht weit weg zu sein. Hierauf deuten die Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung hin, die die IG Metall im Jahr 2013 durchgeführt hat.<sup>11</sup> Für rund ein Fünftel der Befragten ist eine solidarische Krisenbewältigung in Europa weniger wichtig oder unwichtig. Und mit weniger als 40% hält noch nicht einmal die Hälfte der Beschäftigten Europa für ein sehr wichtiges Handlungsfeld. Verglichen mit anderen abgefragten Themen rangiert die Bewältigung der europäischen Krise auf dem letzten Rang. Vermutlich erklärt sich dies dadurch, dass sich die Befragten aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation in Deutschland und der Bedingungen am Arbeitsmarkt nicht als unmittelbar Krisenbetroffene sehen. Die Eurokrise ist aus dieser Sicht die Krise der verschuldeten Südländer und scheint damit weit weg von den Arbeits- und Lebensverhältnissen in Deutschland zu sein. Eine solche Deutung legt auch eine Umfrage von Infratest/dimap im Auftrag der ARD nahe. Dabei stimmten 73% der Wahlberechtigten im Oktober 2013 der Aussage zu: »Ich bin persönlich von der Krise bisher nicht betroffen.«<sup>12</sup>

Auch wenn den Befragten die europäische Krise weit entfernt erscheint, darf der objektive Problemdruck, der von der aktuellen Krisenpolitik ausgeht und zunehmend Tarifsysteme und Sozialstandards unterminiert, seitens der Gewerkschaften nicht unterschätzt werden. Sie sind daher zum einen herausgefordert, größere Anstrengungen zu unternehmen, den Dialog mit den Beschäftigten über die tatsächlichen Krisenursachen zu führen und über die weitreichenden Folgen der neoliberalen Krisenpolitik aufzuklären.

Zum anderen bedarf es aber auch einer europapolitischen Neuorientierung der Gewerkschaften – das gilt nicht nur für die deutschen. Insgesamt scheinen die Gewerkschaften in den EU-Mitgliedstaaten auf die aktuellen Herausforderungen nicht gut vorbereitet. Lange Zeit galt ihnen und anderen kritischen Kreisen die EU als Adressat und Hoffnungsträger für eine soziale Fortschrittsperspektive. Jetzt müssen sie erleben, dass die europäische Politik Teil des Problems ist. Der im Zuge der europäischen Krisenpolitik vorangetriebene Abbau sozialstaatlicher Leistungen und sozialer Rechte, die Eingriffe in die Tarifautonomie und Lohnsenkungen, sind Maßnahmen, die zur

<sup>11</sup> Zentrale Ergebnisse der Befragung finden sich in: IG Metall Vorstand (Hrsg.): *Arbeit: sicher und fair! Die Befragung. Ergebnisse, Zahlen, Fakten.* Frankfurt a.M. 2013.

<sup>12</sup> [www.wahl.tagesschau.de](http://www.wahl.tagesschau.de)

Verschärfung der sozialen Lage in Europa beitragen, Gewerkschaften empfindlich in ihren Kernbereichen unter Druck setzen und nicht zuletzt die soziale Basis der Demokratie bedrohen.

Bislang zielt die gewerkschaftliche Politik vor allem auf die Abwehr von Interessenverletzungen der Beschäftigten und verharret in den Arenen der nationalstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Versuche, Einfluss auf die Europapolitiken der Regierungen und damit auf die Krisenpolitik auf europäischer Ebene zu nehmen, sind ebenso unterentwickelt wie Bemühungen, die Verteilungskämpfe grenzüberschreitend zu koordinieren oder gar zu vernetzen. Wollen die Gewerkschaften einen wirkungsmächtigen Beitrag zu einem überfälligen Pfadwechsel in Europa leisten, stellen sich qualitativ neue Anforderungen an ihr politisches, vor allem ihr europapolitisches Mandat. Sie sind in einer Doppelrolle gefordert: als Tarifakteure, die vorhandene Spielräume durch eine offensive Verteilungspolitik ausschöpfen; und als politische Pressure Groups, die gegen den fatalen Austeritätswahn der Troika und für eine umverteilende und wertschöpfungsfördernde Wirtschaftspolitik und eine Demokratieoffensive mobilisieren.

Bisher ist eine eklatante Diskrepanz zwischen Anforderungen und gewerkschaftlicher Praxis nicht zu übersehen. Diese ist sicherlich auch auf mangelnde Durchsetzungskraft in Europa zurückzuführen. Doch zugleich signalisiert sie konzeptionelle Versäumnisse, die sich zu einer schmerzlichen europapolitischen Strategielücke ausgewachsen haben. Weder werden bei tarifpolitischen Zukunftsfragen oder bei der Formulierung nationaler Tarifforderungen ihre Wirkungen im Euroraum und ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbskonstellationen zwischen den Eurostaaten hinreichend mitreflektiert, noch werden die Tarifpolitiken der europäischen Gewerkschaften zielgerichtet koordiniert, von strategischen Konzepten für eine transnationale Mobilisierung gegen die Austeritätspolitik ganz zu schweigen. Und schließlich existieren kaum systematische Überlegungen, wie die nationalstaatliche und die europäische Ebene durch politische Maßnahmen zu verbinden wären, die den spezifischen Bedingungen Rechnung tragen, mit denen sich die Gewerkschaften in ihren nationalen Kontexten konfrontiert sehen und die ihre Fähigkeit und Bereitschaft zu einem stärkeren Engagement auf europäischer Ebene beeinflussen. Ohne die Anerkennung der unterschiedlichen Bedingungen in den »Gewerkschaftswelten« und ohne Anstrengungen zur Schließung dieser europapolitischen Strategielücken wird jedoch der Aufbau politischer Durchsetzungskraft gegenüber Kapital und europapolitischen Entscheidungseliten nicht gelingen. Die hier anstehenden Anforderungen werden bisher nur unzureichend formuliert und nicht mit dem notwendigen Nachdruck bearbeitet. Ein Defizit, das dringend zu beheben ist.

## Ausblick: Die Wahl zum Europaparlament als Chance?

Letztlich geht es um nicht weniger als eine grundlegende Erneuerung des europäischen Projekts. Als autoritäres Modell prekärer Stabilisierung hat Europa keine Zukunft. Jedenfalls keine erstrebenswerte, wie sich aktuell zeigt. Wirtschaftliche Ungleichgewichte und soziale Spannungen nehmen zu und die Arroganz der politischen Eliten sowie das Regieren hinter verschlossenen Türen befördern Legitimationsdefizite der europäischen Institutionen. Dies schlägt sich in dem eingangs skizzierten Verlust des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger nieder.

Mit dem im April 2012 veröffentlichten Aufruf »Europa neu begründen« wollten führende Gewerkschafter und Wissenschaftler, darunter fast alle Vorsitzenden der Gewerkschaften und der Vorsitzende des DGB, für eine europäische soziale Bürgerbewegung werben, die gegen die desaströse Krisenpolitik und für einen radikalen Politik- und Pfadwechsel antritt. Unter anderem heißt es im Aufruf: »Europa braucht eine Demokratieoffensive. Als abgehobenes Elite-Projekt hat die EU keine gute Zukunft. Politische Weichenstellungen dürfen nur unter strikter Beachtung europäischer Verträge und Institutionen getroffen werden. Die Regierungen haben kein Mandat, Krisenpolitik an den Parlamenten vorbei zu betreiben. In Kernfragen Europas müssen die Bevölkerungen befragt werden.«<sup>13</sup> Wegmarken für einen neuen europäischen Entwicklungspfad sind mehrfach benannt worden. Hierzu gehören Reformstrategien in den Feldern der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Finanzpolitik. Notwendig ist vor allem aber auch eine Stärkung demokratischer Politik in Europa. Es gilt Europa vom Elite- zu einem Partizipationsprojekt umzuwandeln.

Gegenwärtig stellt sich die Frage: Bieten die bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014 eine Möglichkeit, einen Schritt in diese Richtung zu gehen? Eine Garantie gibt es nicht. Auch diesmal scheint das Interesse der Bevölkerung eher begrenzt und dürften nationalstaatliche Aspekte die Wahlentscheidungen vieler dominieren. Um die Wahlbeteiligung zu fördern, hat die IG Metall deshalb eine Aktivierungsinitiative beschlossen. Sie steht unter dem Motto »Wählen gehen: Damit unser Europa eine Zukunft bekommt.« Dabei stehen fünf Themen und Politikleitlinien im Zentrum: Erstens bessere Perspektiven für die Jugend in Europa: »Jugendarbeitslosigkeit in Europa bekämpfen, statt eine ganze Generation zu verlieren«; zweitens ein Pfadwechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik: »Wachstum durch Investitionen fördern, statt durch einseitiges Sparen abwürgen!«; drittens ein sozi-

<sup>13</sup> Vgl. [www.europa-neu-begruenden.de](http://www.europa-neu-begruenden.de)

al-ökologischer Wandel der Industriegesellschaft und Zählung der Finanzspekulationen: »Nachhaltige Industrien mit realen Arbeitsplätzen aufbauen und ausbauen statt auf kurzfristige Spekulationen zu setzen!«; viertens die Bekämpfung von Prekarisierung und sozialer Segmentierung als Leitlinie: »Arbeit in Europa – sicher, sozial und fair – statt prekärer Beschäftigung!«; und schließlich fünftens eine Demokratieoffensive: »Mehr Demokratie und Mitbestimmung, statt Politik über die Köpfe der Menschen hinweg!« Eingebettet ist diese Initiative in eine »Neuformulierung der Europapolitik« der IG Metall, die aktiver als bisher auf die Defizite und Risiken der neoliberalen Krisenpolitik der politischen Eliten regieren will.

Dabei könnte sich ein weiteres Thema auf die wahlpolitische Agenda der Gewerkschaften in Deutschland und Europa schieben. Die Rede ist von der unverzichtbaren Kritik am transatlantischen Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP).<sup>14</sup> Mit dem Freihandelsabkommen könnte ein gewaltiger gemeinsamer Wirtschaftsraum entstehen. Folgt man den Befürwortern des Abkommens, so werden dadurch die Produktivität steigen und somit Kosten und Preise sinken, was Wachstum stimuliert und Wohlstand schafft. Doch ob es so kommt, ist höchst zweifelhaft. Vieles spricht dafür, dass die denkbaren Wachstums- und Beschäftigungseffekte sehr bescheiden ausfallen dürften, von der geringen Wahrscheinlichkeit einer gerechten Verteilung eventueller Wohlfahrtsgewinne im neoliberalen Europa ganz zu schweigen. Demgegenüber sind enorme Risiken absehbar und beträchtliche Folgeschäden einer umfassenden Handels-Liberalisierung zwischen der EU und den USA hoch wahrscheinlich. Diese beziehen sich unter anderem erstens auf die Gefährdung hoher Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards, die für die Europäische Wertegemeinschaft wohlfahrtsstiftend sind; zweitens auf die Gefahr des Verlustes an demokratischer Kontrolle dadurch, dass die Regeln zur Schaffung und Überwachung der Freihandelszone in außerparlamentarischen Gremien verhandelt werden. Und drittens beziehen sie sich auf einen weitreichenden völkerrechtlich abgesicherten Investitionsschutz, der im Extremfall auch unter Missachtung von grundlegenden internationalen Arbeitsnormen durchgesetzt werden und für die Nationalstaaten mit unübersehbaren Finanzrisiken im Rahmen drohender Schadensersatzzahlungen verbunden sein kann.

Anfänglich konzentrierte sich die innergewerkschaftliche Diskussion auf die Formulierung von Mindeststandards, ohne die ein Handelsabkom-

<sup>14</sup> EuroMemo Gruppe: Europa spaltet sich. Die Notwendigkeit für radikale Alternativen zur gegenwärtigen EU-Politik. EuroMemorandum 2014. Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3/2014, S. 66ff.

men nicht akzeptabel wäre. Zu solchen Mindestanforderungen gehören unter anderem: verbindliche und durchsetzbare Regelungen zum Schutz und Ausbau von Arbeitnehmerrechten sowie von Sozial- und Umweltstandards; Ausschluss von Unterminierung sozialer und ökologischer staatlicher Regulierung sowie ein Ausschluss von Regelungen zum Investitionsschutz, die zu einer Beeinträchtigung von Arbeitnehmerrechten führen könnten, oder die Möglichkeiten des Staates beschränken, sinnvolle Regelungen im Interesse der Bevölkerung oder der Umwelt zu erlassen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht absehbar, wie realistisch die Hoffnungen auf eine akzeptable Ausprägung des Handelsabkommens sind. Angesichts der Kräfteverhältnisse in Europa und der intransparenten, geradezu konspirativen Anlage des Verhandlungsprozesses scheinen Zweifel angebracht. Vielmehr droht sich das TTIP zu einem erneuten Beleg für postdemokratische Strukturen in der EU zu entwickeln. Dabei ist nicht einmal gesagt, ob die Realisierung solcher Anforderungen das TTIP-Projekt insgesamt akzeptabel machen würde. Jedenfalls dürfte es kaum ein Beitrag zu einer Abkehr von der katastrophalen Austeritäts- und Sozialabbaupolitik leisten, die für eine bessere Entwicklung in Europa unverzichtbar wäre. Zum einen reißt es sich in die aktuelle Tendenz zu bilateralen Abkommen der EU mit anderen Ländern und Regionen ein und kann somit als ein Beitrag zur regulierten Liberalisierung des Welthandels gewertet werden. Zugleich zielt das TTIP wohl eher darauf, eine Art wirtschaftspolitische Schadensbegrenzung zu versuchen. Angesichts der massiven Beschäftigungs-, Wachstums- und Wettbewerbsprobleme, unter denen der EU-Wirtschaftsraum nicht zuletzt infolge der dominierenden Krisenpolitik leidet, brechen innereuropäische Märkte weg. Das drosselt Wachstum und Beschäftigung. Daher ist die EU bestrebt, die Zugänge in den nordamerikanischen Wirtschaftsraum zu erleichtern und ausgefallene Märkte in den Krisenstaaten zu kompensieren. Zugleich spricht einiges dafür, dass es sich beim TTIP um eine »Projekt mit geopolitischen Ambitionen«<sup>15</sup> handelt, das auf den wachsenden Einfluss anderer Weltregionen (etwa der BRIC-Staaten) zu reagieren und das weltpolitische Gewicht der »alten Metropolen« des globalen Kapitalismus zu stabilisieren trachtet. Alles Zielsetzungen, die einer Politik des wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Pfadwechsels in Europa nicht gerade zuarbeiten. Im Gegenteil: Vor allem die angedachte Form des »Investitionsschutzes« würde zu einer nicht zu rechtfertigenden Verschiebung von Verhandlungsmacht zugunsten transnationaler Konzerne und zulasten demokratischer Politik führen. Es ist

<sup>15</sup> Ebd. 68.

daher konsequent und zu begrüßen, dass aus den Gewerkschaften der Ruf nach einem Abbruch der Verhandlungen lauter wird.<sup>16</sup>

Also noch einmal: Kann die Gelegenheit der Europawahl genutzt werden, um die Debatte über einen radikalen Politik- und Pfadwechsel in Europa zu forcieren und die Gewerkschaften als Träger und Treiber eines solchen zu profilieren? Wenn nicht, hätten die Gewerkschaften erneut eine Gelegenheit ungenutzt verstreichen lassen. Es gilt, dies zu verhindern.

## Autorin und Autoren

*Annelie Buntenbach* ist Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), verantwortlich für die Themenbereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Europapolitik, Migrations- und Antirassismopolitik, DGB-Index Gute Arbeit und Projekt »Faire Mobilität«. Sie ist außerdem Mitglied des Präsidiums und des Exekutivausschusses des Europäischen Gewerkschaftsbundes.

*Frank Bsirske* ist Vorsitzender der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und seit November 2002 Vorsitzender der Region Europa des Union Network International (UNI – Europa), des Zusammenschlusses der Dienstleistungsgewerkschaften.

*Andreas Keller* ist stellvertretender Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Seit 2012 ist er Vizepräsident des Europäischen Gewerkschaftskomitees für Bildung und Wissenschaft, der europäischen Dachorganisation der Bildungsgewerkschaften.

*Wolfgang Lemb* ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall, zuständig für Internationales und Europa.

*Dietmar Schäfers* ist stellvertretender Bundesvorsitzender der IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) sowie Vorsitzender des Ständigen Ausschusses Bau der Europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH).

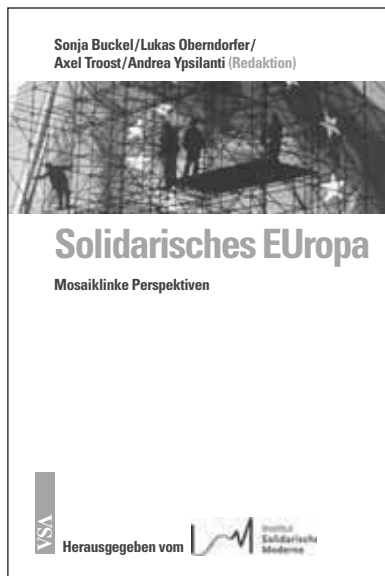
*Dieter Scholz* ist ehemaliger Bezirksvorsitzender des DGB Berlin-Brandenburg, Vorsitzender des Vereins »Forum Neue Politik der Arbeit«, z.Zt. als Berater tätig.

*Hans-Jürgen Urban* ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall, zuständig für Sozialpolitik und Arbeitsgestaltung/Qualifizierungspolitik.

---

<sup>16</sup> So etwa der 1. Vorsitzende der IG Metall, Detlef Wetzels: »Ein gefährliches Abkommen«, in: Berliner Zeitung vom 4.3.2014.

# VSA: EUropa neu denken



Sonja Buckel/Lukas Oberndorfer/  
Axel Troost/Andrea Ypsilanti (Redaktion)

## **Solidarisches EUropa**

Mosaiklinke Perspektiven

Herausgegeben vom

Institut Solidarische Moderne

240 Seiten | € 16.80

ISBN 978-3-89965-567-4

Wissenschaftler\_innen, Vertreter\_innen  
linker Parteien sowie Aktivist\_innen aus  
NGOs und sozialen Bewegungen suchen  
konkrete Alternativen eines solidarischen  
EUropas.



Hans-Jürgen Urban

## **Der Tiger und seine Dompteure**

Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften im  
Gegenwartskapitalismus

304 Seiten | € 19.80

ISBN 978-3-89965-589-6

In diesem Buch werden Wohlfahrtsstaat  
und Gewerkschaften bei ihren Anstren-  
gungen beobachtet, den kapitalistischen  
Tiger neu zu dressieren. Aktuelle Fragen  
drängen sich auf: Ist nicht gerade die  
»Freisetzung« der (Finanz-)Märkte aus den  
Ställen marktkorrigierender Regulie-  
rungen durch die neoliberalen und neoso-  
zialdemokratischen Wächter ursächlich  
für die Systemkrise der Gegenwart? Kann  
die finanzmarktgetriebene Ökonomisie-  
rung der Erwerbsarbeit gebremst und kön-  
nen Gegenkonzepte guter und demokrati-  
scher Arbeit implementiert werden?

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)

Prospekte anfordern!

VSA: Verlag  
St. Georgs Kirchhof 6  
20099 Hamburg  
Tel. 040/28 09 52 77-10  
Fax 040/28 09 52 77-50  
mail: [info@vsa-verlag.de](mailto:info@vsa-verlag.de)

VSA