



„Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“

INTERVIEW Der Europäische Gerichtshof hat in seinen jüngsten Urteilen gegen das Streikrecht und zur Tariftreue alle, die auf ein soziales Europa hoffen, erneut brüskiert. Der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf erklärt, warum die höchste Macht in Europa so und nicht anderes urteilt. Und sagt, welche Gegenwehr überhaupt möglich wäre.

Mit Fritz Scharpf sprach in Köln **CORNELIA GIRNDT**.

Herr Scharpf, wie erklären Sie sich die Begeisterung der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie gegenüber dem europäischen Sozialmodell, wo doch vielfach soziale Rechte eingeschränkt werden?

Diese Begeisterung beruht auf einer Selbsttäuschung.

Also gibt es kein europäisches Sozialmodell?

Von einem europäischen Sozialmodell konnte man in gewisser Hinsicht reden, wenn man die EU 15 mit den Amerikanern verglichen hat. Mit den 27 EU-Ländern ist auch das nicht mehr aufrechtzuerhalten. Der britische Sozialstaat ist völlig anders konstruiert als der schwedische und der anders als der deutsche. Selbst wenn wir jetzt nur die alten Mitgliedsstaaten nehmen und die wirtschaftsschwachen Staaten weglassen, die sich nicht das gleiche Sozialniveau leisten können – selbst dann sind die Unterschiede so groß, dass man sich in der europäischen Gesetzgebung nie durch Harmonisierung oder Mindeststandards auf ein gemeinsames, europäisches Sozialmodell hätte einigen können. Das hat die deutsche Diskussion bisher nicht wirklich zur Kenntnis genommen.

Aber alle sehen doch, dass der bundesdeutsche Sozialstaat unter Wettbewerbsdruck geraten ist?

Politiker und auch Gewerkschafter in Deutschland hoffen, man könnte in diesem großen europäischen Wirtschaftsraum einen Sozialstaat schaffen, der dem mehr oder weniger entspricht, was wir einmal national gehabt haben. Der sollte dann als Block auftreten gegen die Amerikaner und könnte sich gegen die Chinesen schützen. Das ist die Hoffnung der SPD, die aber leider falsch ist. Weil die politische Einigung auf ein einheitliches europäisches Sozialmodell zu unwahrscheinlich ist. Schlimmer noch: Die Hoffnung auf ein soziales Europa hindert die Politik daran, national das zu tun, was man noch tun könnte.

Die schwarz-rote Bundesregierung will aber das VW-Gesetz erhalten und damit den Einfluss des Landes Niedersachsen bei diesem wichtigen Unternehmen sichern – gegen das Veto des Wettbewerbskommissars in Brüssel.

Im Prinzip ist von der deutschen Politik immer akzeptiert worden, dass man ausländische Anbieter im europäischen Binnenmarkt nicht schlechter behandeln darf als Inländer. Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission sind aber weit über diesen Ansatz hinausgegangen: Sie sagen, der Binnenmarkt soll ein liberaler Markt sein, in dem es keinerlei Belastungen für die Wahrnehmung der Grundfreiheiten geben darf – der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, der freien Mobilität von Personen, Kapital und Waren.

Was gilt denn als Belastung der Binnenmarkt-Freiheiten?

Aus Sicht des EuGH und der EU-Kommission stellt allein die bloße Unterschiedlichkeit von nationalen Regelungen ein gewisses Hindernis für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital dar, wenn ein Anbieter aus einem Land in einem anderen Land operieren will – selbst wenn diese Regelungen weder protektionistisch noch diskriminierend sind. Dem EuGH kann die kleinste Belästigung der Ausübung einer Grundfreiheit Anlass sein, um ein wichtiges nationales Rechtsgut auszuhebeln. Diese Radikalisierung

„Ein europäisches Sozialmodell wird es nicht geben. Das hat die deutsche Diskussion bis heute nicht wirklich zur Kenntnis genommen.“

FRITZ SCHARPF

der Binnenmarktintegration ist erst in jüngster Zeit wirklich deutlich geworden.

Was sind die Konsequenzen? Werden durch EuGH und Kommission die Länder mit ausgebauten Sozialstaaten nach und nach wirtschaftsliberal umgepolt?

Der europäische Kapitalismus ist höchst unterschiedlich. Da steht das voll liberalisierte britische Modell gegenüber einem schwedischen Modell und wieder anders ist unser kontinentaleuropäisches Modell der Deutschland AG konstruiert: Dazu gehörte Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung. Es gehörte auch eine Beteiligung des Staates an wichtigen Unternehmen dazu – siehe VW. Im Kontext des deutschen Modells spielt auch ein Tariftruesgesetz eine völlig selbstverständliche Rolle. Dass nämlich der Staat als Auftraggeber von den Anbietern verlangt, dass sie sich an die geltenden Tarife halten.

Wie kommt nun der EuGH dazu, von der deutschen Regierung und den Arbeitnehmern Verzicht auf Tariftruesregelungen zu verlangen?

Wenn nationale Unterschiede als Belastung der Grundfreiheiten verstanden werden, dann geraten sie unter Rechtfertigungsdruck. Dann muss man fragen, ob etwa die deutsche Mitbestimmung in irgendeiner Weise den freien Kapitalverkehr in der EU belasten könnte.

War das so beabsichtigt, dass im Zuge der Binnenmarktintegration ein sozial eingebetteter und politisch koordinierter Kapitalismus zur Belastung wird?

Die sechs Gründungsländer haben 1957 den europäischen Verträgen zugestimmt, in denen die Grundfreiheiten und ein Wettbewerbsrecht formuliert wurden. Aber dass diese Rechtsnormen in einer Weise interpretiert werden, die nationale Unterschiede unmöglich macht, das konnte seinerzeit nicht die Absicht der Regierungen gewesen ►

► sein. Die dachten nie daran, damit nun die deutschen Sparkassen unmöglich zu machen, und sie dachten auch nicht daran, die Tariftreue in Deutschland zu beseitigen. Die radikale Liberalisierung ist ein Ergebnis der richterlichen Interpretation der Verträge, nicht ein Ergebnis der politisch verantworteten europäischen Gesetzgebung.

Wie kann sich das Europarecht derartig von der Politik abkoppeln?

Wir müssen unterscheiden: Auf der einen Seite haben wir die Rechtsprechung des EuGH und die Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission, die ohne jede Beteiligung der Politik durch Interpretation neues Recht schaffen können. Auf der anderen die politischen Institutionen der EU, den Rat und das Parlament, die Gesetze beraten und beschließen können. Auf sie richtet sich die parteiübergreifende Europabegeisterung, die über Richtlinien und Verordnungen einen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum gestalten will. Hier geht es um einen politischen Prozess, an dem der Ministerrat, das heißt die nationalen Regierungen, schon immer beteiligt war und das Europäische Parlament inzwischen beteiligt ist. Politisch kann man in der EU im Prinzip nur vorankommen, wenn die 27 Regierungen sich mehr oder minder einig sind, was nach der Osterweiterung nicht leichter geworden ist. Aber man kann nur wünschen, dass Europa politisch handlungsfähiger wird, eine Hoffnung, die sich mit den Verfassungsreformen verbunden hat.

„Man müsste die europäischen Nationalstaaten fragen: Habt ihr das politisch wirklich gewollt, was die Richter des EuGH hier machen?“

Hat die – jetzt auf Eis gelegte – EU-Verfassungsreform etwas zu tun mit den EuGH-Urteilen oder dem VW-Gesetz?

Nein. Die europäische Rechtsprechung und das, was die Kommission über Vertragsverletzungsverfahren ausrichten kann, sind davon abgekoppelt. Die Kommission hat den Auftrag, wenn sie der Meinung ist, dass ein Mitgliedsstaat europäisches Recht verletzt, dies vor den EuGH zu bringen. Dazu muss die Kommission niemand fragen, keinen Ministerrat und kein Parlament.

Wer definiert europäisches Recht?

Das wird auf der Grundlage der geltenden Verträge im Prinzip ausschließlich von Juristen definiert, da ist weder der Ministerrat noch das Parlament beteiligt. Das macht die Kommission mit den Richtern und den Anwälten und den Rechtsprofessoren aus.

Und wer sind diese Personen? Im EuGH sitzt aus jedem der 27 Länder ein Richter.

Es gibt inzwischen eine große Gemeinschaft der Europarechtler in der gerade die deutschen Juristen eine sehr große Rolle spielen, die die Verträge und auch die europäischen Richtlinien interpretieren. Und diese unterstützt die Rechtsprechung des EuGH. Deren Interpretation des Europarechtes ist nicht notwendigerweise „neoliberal“, aber sie tendiert immer zu mehr Integration und zu mehr Rechtseinheit. Es ist diese Tendenz der juristischen Diskurse, die die nationalen Unterschiede einebnet.

Aber so wenig das Laval-Urteil den Schweden gefallen haben muss, so sehr kommt es den Letten entgegen.

Vor dem EuGH gab eine klare Spaltung. Die alten Mitgliedsstaaten, außer England, waren im Laval-Fall auf Seiten der Schweden, und die neuen Mitgliedsstaaten waren auf Seiten der Letten und Esten. Was auch heißt, dass die wohlfahrtsstaatlichen EU-Länder vom EuGH nichts zu hoffen haben. Es wird keine europäische Gesetzgebung geben, die das deutsche Tariftreugesetz stabilisiert, aufgrund dieser Spaltung der Interessen.

Sie haben von einer Radikalisierung durch die Rechtsprechung des EuGH gesprochen. Seit wann beobachten Sie die?

Schon die allerersten EuGH-Urteile zu Anfang der 60er Jahre haben den Vorrang des Europarechts selbst vor dem nationalen Verfassungsrecht begründet. Die Römischen Verträge waren zunächst Verträge, die die Mitgliedsstaaten zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit verpflichteten. Dann aber interpretierte der EuGH diese zwischenstaatlichen Verträge als eine supranationale Rechtsordnung, aus der die Wirtschaftssubjekte unmittelbar Individualrechte gegenüber ihren Staaten ableiten können. Und zwar Rechte, die die nationale Gesetzgebung und die nationale Verfassung ausschalten können.

FRITZ SCHARPF

Und zwar Rechte, die die nationale Gesetzgebung und die nationale Verfassung ausschalten können.

Als der EuGH den Vorrang des Europarechts begründete, hat keiner widersprochen?

Die ersten Fälle waren in der Sache völlig trivial, um die hat sich die Politik nicht gekümmert. Die jeweils betroffenen Regierungen haben zwar vor Gericht widersprochen, aber als sie damit nicht durchkamen, gab es kein Nachspiel.

Warum haben die nationalen Gerichte mitgemacht?

Das Europarecht ist aus der Sicht der Untergerichte eine tolle Sache. Im deutschen Verfassungsrecht kann ein Gesetz nur vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden. Im Europarecht aber kann selbst ein Amtsrichter ein nationales Gesetz ignorieren, wenn er sich dabei nur an die Interpretation des EuGH hält.

ZUR PERSON



PROF. DR. FRITZ SCHARPF, 73, ist einer der profiliertesten Sozialwissenschaftler in Europa. Der (emeritierte) Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln hat wegweisende Forschungen unternommen – zum „Regieren in Europa“, so ein Buchtitel, genauso wie zu den Sozialsystemen der europäischen Länder und zum Föderalismus in der Bundesrepublik. Für sein „vorbildliches Engagement“ im wissenschaftlichen Dialog mit der Politik wurde er ausgezeichnet.

Mehr Infos: www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/fs/

Nennen Sie in einem Aufsatz den EuGH deswegen „den Tempel des europäischen Richterrechts“?

Der Tempel ruht auf den richterrechtlichen Prinzipien der Suprematie und Direktwirkung des Europarechts und auf der Umdeutung von Vertragspflichten der Mitgliedsstaaten in subjektive Rechte von Unternehmen und Individuen. Er wurde wesentlich erweitert durch Entscheidungen in den 70er Jahren. Nun sollten die Grundfreiheiten nicht mehr nur gegen die protektionistische Diskriminierung ausländischer Anbieter schützen, sondern gegen alle staatlichen und gewerkschaftlichen Maßnahmen, die die Ausübung der Freiheiten in irgendeiner Weise belasten könnten. Die jüngsten EuGH-Urteile zu Laval und Viking sind die logische Anwendung dieser Prinzipien.

Heißt das, der Europäische Gerichtshof ist heute die höchste Instanz in dieser Europäischen Union?

So ist es.

Warum unterwerfen sich die Regierungen dem EuGH?

Eine Regierung müsste sich in Widerspruch setzen zu dem Rechtsgesamten, den sie der Rechtsordnung im Ganzen schuldet, wenn sie jetzt sagen würde: Wir kümmern uns nicht um die europarechtliche Interpretation. Und das ist ein Tabu, vor dessen Verletzung die Regierungen sich scheuen.

Aber das Bundesverfassungsgericht hat doch 2006 Tarifregelungen gutgeheißen und damit begründet, dass Tariflöhne die Sozialversicherungen stabilisieren.

Rechtlich hat heute ein EuGH-Urteil einen höheren Rang als ein Bundesverfassungsgerichtsurteil. Das Bundesverfassungsgericht hatte bis vor einigen Jahren gesagt: Wir folgen der europäischen Rechtsprechung, solange nicht Grundrechte verletzt werden, die nach unserer Verfassung einen Vorrang haben müssten. Aber diesen Vorbehalt hat es aufgegeben.

Wie soll es nun weitergehen?

Zurzeit zeichnet sich ein ähnlich scharfer Konflikt um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab. Während das Bundesverfassungsgericht ihm eine politische und verfassungsrechtlich garantierte Funktion zuschreibt, behandelt das Europarecht das Fernsehen als eine kommerzielle Dienstleistung. Der große Unterschied ist: Unsere Verfassungsgerichtsbarkeit handelt in einem öffentlichen Raum, im Kontext öffentlicher politischer Diskurse und in Kenntnis der besonderen deutschen institutionellen Tradition und politischen Wertungen. Und das Bundesverfassungsgericht entscheidet als eine Instanz unter anderen, die alle im gleichen politischen System, in der gleichen politischen Kultur operieren.

Das alles hat der EuGH nicht aufzuweisen?

Das Europäische Gericht kann gar nicht in 27 Mitgliedsstaaten in dieser Weise politisch integriert sein, es kann nur über alle nationalen Unterschiede hinweg einheitliche europarechtliche Normen formulieren. Die Frage, wie passt ein Laval-Urteil in Schweden zur politischen Kultur oder wie passt ein anderes in Ungarn zur institutionellen Tradition, kann für das Europäische Gericht gar nicht die Bedeutung haben wie für die Verfassungsgerichte in den USA oder in Deutschland.

Kann der EuGH auch anders urteilen?

Es gibt zwei Wege. Zum einen müsste man in die juristischen Diskurse hineinwirken und versuchen, die Tendenz der Rechtsprechung durch innerjuristische Argumente zu beeinflussen. Das wird auch getan von einer Minderheit von Europarechtlern, Christian Joerges in Bremen gehört dazu, auch einige Gewerkschaftsjuristen, die sehr hartnäckig argumentieren, um dem EuGH zu zeigen, dass er juristisch-handwerkliche Fehler macht. Man kann diesen Kollegen nur jeden möglichen Einfluss wünschen. ▶

Die EuGH-Urteile



Von schwedischen Gewerkschaften blockierte Baustelle in Vaxholm



Viking-Schiff in der Ostsee: Sitz in Finnland, Arbeitskräfte aus Estland



EuGH gegen Tariftreue beim Gefängnisbau in Rosdorf bei Göttingen

Fall Laval: Die schwedische Bauarbeitergewerkschaft blockierte die Baustelle einer Schule im schwedischen Vaxholm, wo auch die lettische Firma Laval tätig war. Durch Bestreiken wollten die Schweden Laval veranlassen, Tariflöhne zu zahlen (über die in Schweden auch die Sozialversicherung finanziert wird). Die lettische Firma Laval ging vor Gericht. Der EuGH urteilte, Blockade und Forderung der schwedischen Gewerkschaft nach Tariflohn seien rechtswidrig, und interpretiert die Entsenderichtlinie als das Streikrecht einschränkend.

Fall Viking: Die finnische Reederei Viking wollte über ein Ausflaggen die finnische Besatzung eines Schiffes durch estnische Arbeitskräfte ersetzen. Die finnische Seemannsgewerkschaft droht mit Streik, die Internationale Transportarbeiterföderation (ITF) fordert erfolgreich die estnische Seeleutegewerkschaft auf, keine Tarifverhandlungen mit Viking aufzunehmen. Das Unternehmen bringt den Fall vor das Gericht. Der EuGH urteilt, dass eine gewerkschaftliche Verteidigungs- und Verhinderungsstrategie rechtswidrig und dagegen die Unternehmer- und Niederlassungsfreiheit in Europa sozusagen oberstes Gesetz ist.

Tariftreue: Nach dem Urteil des EuGH darf von einer polnischen Baufirma nicht verlangt werden, dass sie sich an die niedersächsische Tariftreueregelung hält. Begründung des EuGH gemäß Entsenderichtlinie: Nur wenn alle deutschen Arbeitnehmer entweder Tariflohn (Allgemeinverbindlichkeit) oder Mindestlohn erhalten, muss sich auch eine polnische Firma daran halten.

Das Bundesverfassungsgericht hatte 2006 Tariftreuegesetze gebilligt mit Verweis auf ihren Nutzen für die bundesdeutschen Sozialversicherungssysteme. ■

CORNELIA GIRNDT

► **Was sollten die Politiker tun? Es geht doch um zentrale Säulen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung.**

Die Regierungen müssten sich wehren, aber gerade ihnen fällt es außerordentlich schwer, zu sagen: Dieses Urteil halten wir für einen illegitimen Übergriff in Bereiche, die der nationalen Autonomie vorbehalten bleiben müssen, das muss der EuGH respektieren, wir weigern uns, das Urteil zu befolgen. Österreich hatte einen sehr dramatischen Fall, in dem der EuGH in einer wirklich skandalösen Weise nationale Interessen ignoriert hat.

Das kleine Alpenland versuchte, den massiven Zustrom von deutschen Medizinstudenten zu begrenzen, der EuGH entschied: Das darf es nicht.

Österreich hat daraufhin mit einer Vetodrohung zum Lissabon-Vertrag reagiert und sich bei der Kommission eine Schonfrist von fünf Jahren ausgehandelt. Und wenn ein großes Land wie die Bundesrepublik dem EuGH den Gehorsam verweigern würde – vielleicht auch gemeinsam mit den skandinavischen Ländern –, dann wäre das in der Tat eine Provokation, die Europa in eine Verfassungskrise stürzen könnte.

Was würde passieren, warum Verfassungskrise?

Weil das ganze Gebäude des Europarechts auf dem Rechtsgehorsam der Mitgliedsstaaten ruht. Die EU ist völlig darauf angewiesen, dass die Mitgliedsstaaten das Europarecht anwenden und durchsetzen und dafür auch die politische Verantwortung übernehmen. Der Zorn

der Wähler richtet sich ja nicht gegen die Europaabgeordneten oder die Kommissare oder die Richter, sondern gegen die jeweilige nationale Regierung. Wenn also ein wichtiger Mitgliedsstaat dem EuGH den Gehorsam verweigern würde, dann würde plötzlich das ganze europäische Gebäude in Frage gestellt. Es gibt zwar viel heimliche Nichtbefolgung, aber offizielle Nichtbefolgung ist bisher nirgendwo erklärt worden, und so wird es auch keiner machen, der nicht will, dass die EU scheitert.

Was schlagen Sie vor, was könnte man tun?

Die Regierung könnte erklären: Wir halten dieses EuGH-Urteil für nicht gedeckt durch die politische Willensbildung in Europa. Dieses Urteil ist reines Richterrecht, das nie politisch akzeptiert wurde. Wir akzeptieren jedoch ein Votum des Ministerrats, falls dieser das Urteil bestätigt. Das heißt, man müsste nicht nur den nationalen Widerstand deklarieren, sondern auch die europäische Politik anrufen und fragen: „Habt ihr das wirklich politisch gewollt, was die Richter hier machen? Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Länder Ja sagt, dann werden wir weiterhin das Europarecht vollziehen“.

Das wäre aus meiner Sicht die einzige Strategie, mit der man nicht die generelle Unterstützung für die europäische Integration aufkündigen müsste und trotzdem Widerstand leisten könnte gegen diese zu weit gehende richterliche Interpretation von Verträgen, die vor mehr als 50 Jahren geschlossen wurden.

Während die Unternehmen wirklich alle Möglichkeiten haben, in einem europäischen Binnenmarkt zu operieren, ist die Arbeitnehmerseite immer schwächer geworden – sehen Sie das auch so?

Ja. Zum Beispiel können deutsche Unternehmen heute aus der Mitbestimmung auswandern, sie brauchen nur ihren rechtlichen Unternehmenssitz nach England verlegen. Auch dafür ist wieder die Rechtsprechung des EuGH verantwortlich mit dem Centros-Urteil.

Was hat die Position der Arbeitnehmer mehr geschwächt – die Globalisierung oder die Europäisierung?

Die Globalisierung erzeugt ökonomischen Druck. Aber es ist die Europäisierung, die die rechtlichen Möglichkeiten, mit denen wir darauf reagieren könnten, sehr stark beschnitten oder völlig beseitigt hat. Überdies haben wir mit der Osterweiterung ja nun die Billiglohnstandorte und damit auch den ökonomischen Druck in die EU reingeholt. Im Prinzip unterscheiden sich ja die Standortkosten in Rumänien und Bulgarien nicht mehr sehr von denen der ostasiatischen Länder.

Als Reaktion auf die EuGH-Urteile fordern der Deutsche und der Europäische Gewerkschaftsbund, dass im EU-Vertrag eine soziale

Fortschrittsklausel verankert wird, die untersagt, nationale Grundrechte wie das Streikrecht den Marktfreiheiten unterzuordnen. Was halten Sie davon?

Es ist richtig, wenn Gewerkschaften an diesen EuGH-Urteilen ansetzen, aber ich glaube nicht, dass man auf dem Weg einer Vertragsänderung weiterkommt. Die muss von den EU 27 einstimmig beschlossen werden, das ist eher unwahrscheinlich. Warum sollten die Letten und die Esten so einen Beschluss mittragen, der ihren wirtschaftlichen Interessen nicht entgegenkommt?

Und würde das den EuGH beeindrucken?

Der EuGH braucht sich von der Forderung nach einer Fortschrittsklausel nicht unbedingt beirren zu lassen. Wenn der EuGH ein Urteil erlässt, und nur ein einziges Mitglied der EU 27 findet das gut, dann ist der EuGH vor jeder Korrektur durch Vertragsänderung sicher.

„Mit der Osterweiterung haben wir uns die Billigstandorte und damit den ökonomischen Druck in die EU hereingeholt.“

FRITZ SCHARPF

Den EuGH also durch die Politik zu korrigieren ist in der bisherigen Struktur der EU ein Ding der Unmöglichkeit.

Genau aus diesem Grund ist für mich die nationale Nichtbefolgung der einzige Weg. Es wird nicht möglich sein, ein europäisches Sozialmodell zu schaffen. Aber man könnte die Anwendung des Europarechts gegen die existierenden nationalen Sozialmodelle einschränken.

Wäre dann die „wirtschaftsliberale Schlagseite“ der EU, die viele beklagen, behoben?

Die nationalen Sozialmodelle wären dann immer noch dem wirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt, weil ja nach wie vor keine Aussicht besteht, dass man die Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge harmonisiert. Der ökonomische Druck des Steuerwettbewerbs, des Lohnwettbewerbs und des Standortwettbewerbs wird nicht weniger werden in dieser EU 27, aber man kann wenigstens die richterrechtliche Beschränkung nationaler Lösungen verhindern. Denn wie Joerges und andere Juristen sagen: Der EuGH hat aufgehört, juristisch-handwerklich solide zu arbeiten. Er hat eine Mission, und diese Mission geht in eine Richtung, die national unterschiedliche Lösungen nicht toleriert. Und ich glaube, er kann nur politisch gestoppt werden. ■