



Rede vom 03.12.2008

<http://www.gesine-schwan.de/positionen/reden/rede-vom-3122008-1/>

Soziale Gerechtigkeit jenseits des Nationalstaates

Meine sehr geehrte Damen und Herren,

ein großer Denker hat einmal gesagt, dass Europa die Menschen so fasziniere, weil es eine konkrete Utopie sei. Ich will das auch gar nicht in Frage stellen. Im Gegenteil. Als Friedens-, Freiheits- und Fortschrittsprojekt ist Europa sicherlich eine der größten Errungenschaften, die wir zustande gebracht haben.

Umso schlimmer, dass dieses Projekt Europa jetzt bei immer mehr Menschen auf Ablehnung stößt. Europa, das ist in der Wahrnehmung vieler Beschäftigter vor allem der verlängerte Arm des Marktradikalismus, dem überall auf dem Kontinent bewährte Schutzrechte der Arbeitnehmer zugunsten einer rigoros interpretierten Kapitalverkehrsfreiheit geopfert werden.

Diese Wahrnehmung ist bei näherer Betrachtung vielleicht nicht ganz richtig, ganz falsch ist sie aber auch nicht. Lassen Sie mich nur zwei Stationen des zu Ende gehenden Jahres 2008 Revue passieren: eine, wo Europa nicht gehandelt hat, obwohl es das hätte tun müssen, und eine wo Europa viel zu viel handelt.

Zunächst zu den Unterlassungen: Am 15. Januar 2008 gab der finnische Technologiekonzern Nokia bekannt, die Produktion von Handys am Standort Bochum einzustellen. Das Unternehmen plane, die Produktion an andere, kosteneffizientere Orte in Europa zu verlagern. Insgesamt sind 2.300 Mitarbeiter betroffen. Als Grund für die Schließung von Bochum führte Nokia die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des Werkes an. Die Fabrik zu modernisieren erfordere hohe Investitionen, „doch selbst diese hätten nicht zur Folge, dass Bochum global konkurrenzfähig wäre“.

In den folgenden Tagen berichteten Zeitungen, dass Nokia 2.000 der 2.300 Bochumer Arbeitsplätze ins rumänische Cluj (Siebenbürgen) verlagern wolle. Bald kam die böse Vermutung auf, die Verlagerung nach Rumänien könne direkt aus dem EU-Strukturfonds gefördert worden sein. Obwohl dies offensichtlich nicht der Fall war, hat das „Nokia Village“ in Cluj 33 Millionen Euro aus öffentlichen Geldern erhalten, welche die rumänische Regierung zur Verfügung gestellt hat – über den Anteil europäischer Gelder an dieser Summe lässt sich nur spekulieren.

Fakt ist, dass Nokia mit dem Werksaufbau in Rumänien bereits begann, während ein deutsches Subventionspaket für Bochum in Höhe von 60 Millionen Euro noch lief. Mit

anderen Worten: Nokia packte die Koffer und reiste ab, sobald die öffentliche Förderlandschaft in Deutschland abgegrast war.

Musste Nokia so handeln? Ging es dem Unternehmen schlecht? Zwei Tage nach der angekündigten Werksschließung legte Nokia die Zahlen für das 4. Quartal 2007 vor: Der Gewinn war um 44 Prozent auf 1,84 Milliarden Euro gewachsen. Im Gesamtjahr stieg der Umsatz von Nokia um 24 Prozent auf 51 Milliarden Euro und der Jahres-Nettogewinn um 67 Prozent auf 7,2 Milliarden Euro. Nach Bekanntgabe der Quartalsergebnisse legte die Nokia-Aktie übrigens um über 13 Prozent zu.

Das Bochumer Werk hatte dazu seinen Beitrag geleistet. Einem Bericht des Wirtschaftsmagazins „Capital“ zufolge soll es 2007 ein Betriebsergebnis vor Zinsen von 134 Millionen Euro erzielt haben. Damit erwirtschaftete jeder der 1.500 Mitarbeiter in der Produktion einen Gewinn von 90.000 Euro.

Belegschaft und Management haben in Bochum intensiv an der Modernisierung des Standorts gearbeitet. So gab es ein Konzept der Werksleitung, um mit Investitionen in Höhe von 14 Millionen Euro noch im ersten Halbjahr 2008 zu Lohnstückkosten zu kommen, wie sie eine Nokia-Fabrik in Ungarn aufweist. 2007 hat es in Bochum Sonderschichten und auch Wochenendarbeit gegeben. Genützt hat es den Beschäftigten dort nichts. Die Karawane ist weiter gezogen. Nokia produziert nun in Cluj.

Der Fall Nokia zeigt uns, dass Europa keinerlei Instrumentarium bereit hält, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Lohndumping und innereuropäischer Unterbietungskonkurrenz zu schützen. Das ist eine klare Unterlassungssünde, denn Verlagerungen sind überall in Europa die größte Gefahr für die Arbeitsplätze. Kapital ist halt mobiler als Menschen es sind.

Ich komme zum Fall zwei des Jahres 2008: Volkswagen. Hier war Europa sehr wohl tätig.

Zum Hintergrund: Bei Volkswagen arbeiten weltweit 360.000 Beschäftigte, rund 130.000 davon in Deutschland. Volkswagen ist eines der erfolgreichsten deutschen Industrieunternehmen und dies nicht obwohl, sondern weil es bei Volkswagen seit Jahrzehnten eine besonders ausgeprägte Kultur der Mitbestimmung und der Arbeitnehmer-Konsultation gibt.

Diese fand ihre juristische Absicherung fast fünfzig Jahre lang im Volkswagen Gesetz, das bei der Privatisierung des Unternehmens im Jahre 1960 erlassen worden war und – wie ich finde – geradezu paradigmatisch für gute und sinnvolle Regelungen der sozialen Marktwirtschaft in der Ära von Ludwig Erhard stand. Das Volkswagen Gesetz wurde damals erlassen, um den Aktienbesitz an Volkswagen möglichst breit zu streuen und die Arbeitnehmer in der von Volkswagen geradezu monostrukturell beherrschten Region Südniedersachsen, die schwerlich woanders Arbeit gefunden hätten, möglichst wirksam zu schützen. Deswegen sieht das Volkswagen Gesetz eine 2/3-Mehrheit im Aufsichtsrat für Werkschließungen und Produktionsverlagerungen sowie ein 80-Prozent-Erfordernis für grundlegende Entscheidungen auf Hauptversammlungen vor. Das schärfste Schwert des VW-Gesetzes bildete freilich die Beschränkung der Stimmrechte jedes Investors auf 20 Prozent – egal wie viele Anteile am Unternehmen ihm gehören – eine Schutzbestimmung, die Kleinaktionäre vor einem

alles beherrschenden Großinvestor schützen sollte. Mit dieser besonderen Konstruktion sind sowohl Volkswagen wie das Land Niedersachsen, das lange größter Aktionär von Volkswagen war, viele Jahre lang gut gefahren.

Im März 2005 allerdings hat die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, weil das Volkswagen Gesetz gegen die Europäischen Verträge verstoße. Es gehe hierbei um eine Verletzung des grundlegenden Rechts auf freien Kapitalverkehr: Durch die Sonderregelungen des Gesetzes werde das Unternehmen Volkswagen für Investoren weniger attraktiv, weil diese nicht den sonst üblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik ausüben könnten. Zudem habe der Staat einen dominierenden Einfluss auf das Unternehmen. Dies war insofern ein bemerkenswerter Akt, weil die Kommission den Begriff der Kapitalverkehrsfreiheit mehr als extensiv auslegte: in ihren Augen ist jede nationale Besonderheit dazu geeignet, den freien Fluss des Kapitals durch die Mitgliedsstaaten zu behindern.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat dann am 23. Oktober 2007 Teile des Volkswagen Gesetzes für nichtig erklärt und auch den von der Bundesregierung in ihrer Klageerwiderung vorgebrachten Wert des Arbeitnehmerschutzes für nicht relevant befunden. Mit diesem und mit anderen Urteilen greift der EuGH nicht nur in jahrzehntelange Koordinaten der deutschen Wirtschaftsordnung ein, sondern diskriminiert auch jedes öffentliche Eigentum an Produktionsmitteln. Das im Grundgesetz vorgesehene Sozialstaatsprinzip wird aus meiner Sicht durch die Überbetonung der Kapitalverkehrsfreiheit klar in Frage gestellt, auch die in der Verfassung vorgesehene Pluralität von Wirtschaftsformen wird so Schritt für Schritt auf die deregulierte, marktradikale Wirtschaftsordnung als einzig denkbare Wirtschaftskonzeption reduziert.

Zur Überraschung von vielen hat der EuGH in Sachen Volkswagen allerdings ein differenzierteres Urteil gefällt als es die Kommission gefordert hatte. Denn die Richter kritisierten nicht die einzelnen Schutz- und Sperrbestimmungen des Gesetzes, sondern nur deren Zusammenspiel. Entsenderechte, Stimmrechtsbeschränkung, 2/3-Erfordernis im Aufsichtsrat und 80-Prozent-Quorum gemeinsam würden Volkswagen für Investoren unattraktiv machen und dadurch den freien Kapitalverkehr behindern. Hierin unterscheidet sich das Urteil erheblich von der Argumentation der Klageschrift der Kommission, die auch alle Einzelbestimmungen als europarechtswidrig bezeichnet hatte.

Insofern entstand hier ein Spielraum für politisches Handeln, denn es oblag ja nun der Bundesregierung, das Volkswagen Gesetz europarechtskonform umzugestalten. Ich selbst bin wie viele andere Bundesjustizministerin Brigitte Zypries mehr als dankbar dafür, dass sie sich im nun zu Ende gehenden Jahr hartnäckig für eine Neufassung des VW-Gesetzes eingesetzt hat, die dem Urteil des EuGH Rechnung trägt, die positiven Schutzbestimmungen des VW-Gesetzes aber weitgehend erhält. Die Bundesregierung tat dies in dem Wissen, dass es sich hierbei nicht um eine Einzelfrage handelt, sondern um eine prinzipielle Weichenstellung für das europäische Sozialmodell.

Das Bundesjustizministerium hat für die Neuauflage des Volkswagen Gesetzes einen sehr einfachen Weg gewählt: In seinem Gesetzesentwurf hat es das Höchststimmrecht aus dem Paragrafenwerk gestrichen. Fortan kann jeder Investor auf Hauptversammlungen gemäß seinem Stimmenanteil Einfluss ausüben. Die

Entsenderechte entfallen im Gesetz, können aber in der Unternehmenssatzung festgelegt werden. Und die wichtige Mehrheitserfordernis von 2/3 der Stimmen im Aufsichtsrat für Werkschließungen und Verlagerungen bleibt erhalten; ebenso das Hauptversammlungsquorum von 80 Prozent für wichtige Unternehmensentscheidungen.

Die Beschäftigten von Volkswagen standen die ganze Zeit hinter unserer Justizministerin. Mehr als 40.000 Volkswagen-Mitarbeiter haben im September in Wolfsburg für den Erhalt des VW-Gesetzes demonstriert, 80.000 Unterschriften hat der Betriebsrat des Konzerns für das Gesetz gesammelt. Kanzlerin Merkel machte sich das Vorhaben zu Eigen und reiste nach Wolfsburg. Berthold Huber forderte ein „VW-Gesetz für alle“ als effizienten Schutz vor Verlagerungen. Und vor zwei Wochen hat der Deutsche Bundestag das neue Gesetz beschlossen.

Die EU-Kommission allerdings reagierte prompt mit der Ankündigung einer erneuten Klage. Manchmal kann man an Europa richtiggehend verzweifeln.

Ich will in diesem Zusammenhang einen bemerkenswerten Vorgang erwähnen. Fritz Scharpf, der langjährige Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung und einer der renommiertesten Sozialwissenschaftler Deutschlands, hat im Juli dieses Jahres der Zeitschrift „Mitbestimmung“ ein Interview gegeben, in dem der erstaunliche Satz fiel: „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen.“

Scharpf zufolge hat sich Europa, das als Wirtschaftsunion gegründet wurde und die Verantwortung für das Soziale explizit an die Mitgliedsstaaten verwies, nach und nach die Hoheit über die Ausgestaltung der nationalen Sozialmodelle erschlichen. Dies geschah eben nicht politisch, sondern durch das Richterrecht des EuGH und die Vertragsverletzungsverfahren der Kommission – beides Instrumente, die nicht der demokratischen Teilhabe und der öffentlichen Kritisierbarkeit zugänglich sind, obwohl sie vielfach nationale Souveränitätsrechte beschnitten – so zuletzt bei den Urteilen zu Laval, Viking und dem niedersächsischen Tarifreue-Gesetz.

Hier sehen wir den Konstruktionsfehler von Europa! Aus der Taufe gehoben wurde die europäische Zusammenarbeit unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs und der durch ihn entstandenen Verheerungen des Kontinents. Doch sie begann nicht als umfassendes Integrationsprojekt, sondern als ökonomische Verflechtung der Wirtschaftssphären, die die Politik nur technokratisch – etwa beim Abbau von Zollschränken – steuern musste.

Die Folge war – ich bleibe bei den Thesen von Fritz Scharpf – eine Entkoppelung der sozialen Politik von der wirtschaftlichen Verfassung Europas. Das „Soziale“ spielte in der europäischen Diskussion keine Rolle und deswegen waren die Defizite von Anfang an vorprogrammiert. Denn die zugrundeliegende Idee, man könne eine „unpolitische“ Wirtschaftsverfassung auf europäischer Ebene und „politisierte“ Sozialmodelle auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zugleich haben, erwies sich wegen der zahlreichen Verflechtungen zwischen den beiden Ebenen mehr und mehr als Chimäre.

Dies zeigte sich spätestens beim Fortschreiten des Integrationsprozesses. Der Europa-Rechtler Christian Joerges hat darauf aufmerksam gemacht, dass das Weißbuch der Delors-Kommission an den Europäischen Rat von 1985 als Wendepunkt im Integrationsprozess gesehen werden kann. Europa sollte damals eine

lange Phase der Stagnation überwinden und „wettbewerbsfähiger“ werden. Damit wurde der Markt zum eigentlichen Zentrum Europas. Dies reflektierte auch der Maastricht-Vertrag von 1992, der ganz auf die Schaffung des Binnenmarktes abzielte.

Wir haben also eine Union geschaffen, die kein sozialpolitisches Mandat hat, dieses aber trotzdem immer selbstbewusster auszuüben versucht. Und sie tut dies unter der einseitigen Priorität von Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung. Für ein soziales Europa sind dies keine guten Voraussetzungen.

Insofern bedeutet der Vertrag von Lissabon einen echten Fortschritt, denn dieser ist kein marktradikales Gebilde, wie seine Kritiker behaupten, sondern enthält echte Ansätze für mehr Soziales in Europa. Hier geht es vor allem um drei Pfeiler: die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten auf eine „soziale Marktwirtschaft“ – was immer dies im Detail heißen mag –, die Erklärung sozialer Rechte für die Bürgerinnen und Bürger Europas und die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Koordinierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch ist eine Gesetzesfolgenabschätzung für alle politischen Projekte vorgesehen, die die Sozialverfassungen der Mitgliedsstaaten berühren. Was allerdings diese recht undefinierten Absichtserklärungen angesichts der vielfach marktradikalen Spruchpraxis des EuGH – dieses Gericht fällt übrigens auch ganz anders gelagerte Urteile – bedeuten, vermögen selbst Experten im Moment nicht zu sagen.

Was folgt aus all dem? Ich möchte mich hier an einigen Thesen zur „sozialen Gerechtigkeit jenseits des Nationalstaats“ versuchen.

1. Politisch muss es uns, so meine ich, darum gehen, den deutschen Sozialstaat einschließlich seiner Mitbestimmungsregelungen zu verteidigen und europäisch weiterzuentwickeln, auch um die Demokratie zu stärken. Das verlangt mühsame Gespräche auf europäischer Ebene, weil wir in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Traditionen haben. Aber wir haben ja durchaus bereits erste Erfolge, trotz der sperrigen Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs. Und die Finanzkrise hat die Gefahr, unverantwortlichen Wirtschaftens und mangelnder sozialer Regelungen des Marktes allen europäischen Ländern drastisch vor Augen geführt. Über unser Ziel sind wir uns einig: Gemeinsame Märkte brauchen gemeinsame Regeln. Diese wollen wir durchsetzen. Wir engagieren uns deshalb für eine europäische Sozialunion, die den gleichen Rang wie die Wirtschafts- und Währungsunion haben muss. Der Vorrang des Kapitals vor der Arbeit muss beseitigt werden.
2. Einen europäischen Sozialstaat wird es aber nicht geben. Sowohl die Wirtschafts- wie die Sozialmodelle Europas sind zu unterschiedlich, als dass man sie anders als im Rahmen eines „race to the bottom“ harmonisieren könnte. Trotzdem gilt: Ein soziales Europa kann den Rahmen schaffen, in dem sich die Nationen eine sozialstaatliche Ordnung geben können. Soziale Regeln und Grundrechte auf europäischer Ebene sichern den nationalen Sozialstaat zusätzlich ab. Deswegen wollen wir sie! Dieses Zeichen hat dann auch eine über-europäische Wirkung und strahlt auf andere Weltregionen ab.
3. Vermutlich brauchen wir in der Europäischen Union eine Politik der gemeinsamen Maximen und „Korridore“, die es den einzelnen Staaten überlassen, ihre je spezifische Umsetzung der einmal vereinbarten Leitlinien selbst vorzunehmen. Wichtig aber ist, dass der sog. Standortwettbewerb zwischen den europäischen Ländern aufhört, der

für die Mitgliedsstaaten in vielerlei Hinsicht zu einer Nivellierung nach unten geführt hat. Auch die seit 2004 neu in die EU gekommenen Länder haben inzwischen gemerkt, dass sie ohne angemessene Steuereinnahmen Mühe haben, soziale Stabilität zu sichern. Dabei ginge es auch um rechtliche Regelungen, die den absoluten Vorrang des Wettbewerbs vor dem sozialen Ausgleich einschränken.

4. Wir können aber auf der europäischen Ebene nicht Halt machen. Denn unternehmerische Entscheidungen können inzwischen alle Grenzen unterlaufen. Damit Gewinne nicht ohne jede Rücksicht auf die politischen und sozialen Folgen möglich bleiben, damit deren Kosten nicht einfach auf die immer schlechter ausgestattete Politik abgeschoben werden können, müssen die Unternehmen z. B. durch Governance-Strukturen dazu angehalten werden, die Mindeststandards der ILO (International Labor Organisation) zu akzeptieren. Man könnte dies langfristig zur Bedingung des Beitritts zur Welthandelsorganisation machen. Man könnte mit mutigen NGO's in noch nicht demokratischen Ländern zusammenarbeiten, die sich gegen einen Raubtierkapitalismus in ihren Ländern, gegen die Zerstörung der Umwelt und jeglicher sozialer Sicherungsnetze wehren. Man könnte innerhalb der Unternehmen auf einen Beitritt zu Kofi Annans „Global Compact“ dringen und ein Zurückbleiben hinter den versprochenen Standards öffentlich ächten – wozu möglicherweise NGOs mehr Freiheit haben als Gewerkschaften.

Nur wenn wir diesen Weg gehen und die Menschen davon überzeugen, dass Europa keine Gefahr für den sozialen Grundkonsens, für den Ausgleich in unseren Gesellschaften darstellt, gewinnen wir die Köpfe und Herzen der Menschen für das europäische Projekt. Erste Fortschritte zeichnen sich ab. Zu nennen sind die europäischen Regeln und Standards in den Bereichen der Gleichstellung, Antidiskriminierung, im Arbeitsrecht, beim Arbeits- und Gesundheitsschutz. Vor allem die sozialen Grundrechte, die wir Sozialdemokraten gegen massive Widerstände in die EU-Grundrechtecharta hineingeschrieben haben, spielen hier eine herausragende Rolle.

Bei aller Mühsal: Wir sollten Hoffnung haben in das Gelingen des Projekts Europa. Und wir sollten dafür kämpfen! Der italienische Schriftsteller Claudio Magris schreibt: „An den Orten, wo europäische Hoffnungen und Utopien entzaubert sind, braucht es Menschen, die die Entzauberung realistisch beschreiben und auf diese Weise die Kraft der Hoffnung erhalten.“ Genau diese Rolle wollte ich mit meinen Thesen ausfüllen und kann nur hoffen, Sie nicht zu skeptisch gestimmt zu haben.