IHS Political Science Series
Working Paper 99
October 2004

Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa

Oliver Treib

IRIHS Institutional Repository at IHS Vienna

Institut für Höhere Studien
Institute for Advanced Studies
Vienna

INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):
Oliver Treib

Title:
Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa

ISSN: Unspecified

2004 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)
Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien
E-Mail: office@ihs.ac.at
Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online:
http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/
This paper is available for download without charge at:
https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1598/

99

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa

Oliver Treib

99

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa

Oliver Treib

Oktober 2004

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Oliver Treib
☎: +43/1/599 91-169
email: treib@ihs.ac.at

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Political Science Series** presents research done at the Department of Political Science and aims to share "work in progress" before formal publication. It includes papers by the Department's teaching and research staff, visiting professors, graduate students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschafts-wissenschaften in Österreich. Die **Reihe Politikwissenschaft** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Politikwissenschaft und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Abstract

The welfare states in Europe are confronted with a twofold challenge. Both internal changes such as the ageing of our societies and external developments such as globalisation and European economic integration are threatening the viability of many welfare state policies. What can the European Union do to support domestic welfare states in coping with these challenges? The paper first provides an overview of the historical evolution of EU social policy and its current state of affairs. Then, it presents the innovations in the areas of social policy introduced by the EU's constitutional treaty and discusses their likely effects. The new provisions may be used to loosen the tight grip of the EU's internal market rules on domestic welfare states, and they offer ample opportunities for the ECJ to further the development of supranational social regulation by case law. In order to explain these outcomes, the paper analyses the controversial debates in the European Convention, revealing that the cleavages within the Convention ran along national but also to a significant degree along party political lines.

Zusammenfassung

Die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa stehen heute vor einer doppelten Herausforderung. Sowohl interne gesellschaftliche Veränderungen wie die zunehmende Alterung unserer Gesellschaften als auch externe Prozesse wie die Globalisierung und insbesondere die wirtschaftliche Integration innerhalb des europäischen Binnenmarkts stellen viele traditionelle Wohlfahrtsprogramme in Frage. Inwiefern ist die Europäische Union in der Lage, die nationalen Wohlfahrtsstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen? Nach einem Überblick über die historische Entwicklung und den heutigen Stand der europäischen Sozialpolitik stellt der Beitrag die sozialpolitischen Neuerungen im mittlerweile verabschiedeten EU-Verfassungsvertrag vor und diskutiert ihre möglichen Folgen. Die neuen Bestimmungen bieten Raum für eine Sicherung und Stärkung der nationalen sozialpolitischen Handlungsspielräume und für eine Weiterentwicklung der sozialen Dimension durch den EuGH. Zur Erklärung dieser Resultate werden die kontroversen politischen Diskussionen im Europäischen Konvent untersucht, der den Verfassungsvertrag in wesentlichen Teilen inhaltlich gestaltet hat. Dabei zeigen sich nationale, aber vor allem auch parteipolitisch verlaufende Konfliktlinien.

Keywords

European Union, welfare state, constitutional treaty, European Convention, national interests, party politics

Schlagwörter

Europäische Union, Wohlfahrtsstaat, Verfassungsvertrag, Europäischer Konvent, nationale Interessen, Parteipolitik

General note on content

The opinions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the IHS Department of Political Science

Contents

1 Einleitung: Europas Wohlfahrtsstaaten unter Anpassungsdruck 1

2 Europäische Sozialpolitik von Rom bis Nizza 5

2.1 Die Römischen Verträge: Wirtschaftsliberalismus mit sozialpolitischem Beiwerk 5

2.2 Die Einheitliche Europäische Akte: begrenzte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen.....6

2.3 Der Maastrichter Vertrag: sozialpolitischer Quantensprung ohne Großbritannien.....7

2.4 Der Amsterdamer Vertrag: Ende des britischen Opt-out, Nichtdiskriminierung und beschäftigungspolitische Koordinierung.....8

2.5 Der Vertrag von Nizza: geringfügige Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und Kompetenzen.....9

2.6 Zwischenfazit: Der sozialpolitische Status quo vor dem Konvent.....10

3 Sozialpolitische Neuerungen im Verfassungsvertrag 11

3.1 Übernahme der Grundrechtecharta in den Vertrag.....12

3.2 Stärkung sozialer Werte und Ziele.....17

3.3 Weitere sozialpolitisch relevante Reformen.....18

3.3 Sozialunion per Richterrecht? Eine Gesamtbewertung der sozialpolitischen Neuerungen im Verfassungsvertrag.....19

4 Zur Erklärung der Ergebnisse 22

4.1 Inkorporation der Charta: Erfolg der Konventsmethode.....22

4.2 Mehr soziale Werte und Ziele, aber keine institutionellen Fortschritte: strukturelle und parteipolitische Gründe.....24

5 Schlussfolgerungen: Die EU und die Zukunft des Wohlfahrtstaates 29

Literatur 33

1 Einleitung: Europas Wohlfahrtsstaaten unter Anpassungsdruck

Der Wohlfahrtsstaat, wie er sich in seinen unterschiedlichen nationalen Ausprägungen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts in Europa herausgebildet hat, zielt darauf ab, „durch regulierende und gestaltende Eingriffe in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben soziale Sicherheit zu schaffen und auf die Verteilung von individuellen Lebenschancen i. S. vorherrschender Vorstellungen von Gerechtigkeit und Gleichheit […] Einfluß zu nehmen“ (Thibaut 1998: 731). Seit dem massiven Ausbau sozialpolitischer Programme in den Nachkriegsjahrzehnten „ist der Wohlfahrtsstaat […] heute zu einem zentralen Strukturmerkmal aller Länder Westeuropas geworden“ (Alber 1992: 549). Er ist durch verschiedene sozialpolitische Instrumente gekennzeichnet, die grob in zwei Gruppen eingeteilt werden können.

Die erste Säule besteht aus Systemen der sozialen Sicherung, deren Ziel es ist, individuelle Risiken wie Krankheit, Alterung, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder insgesamt Armut sozial verträglich abzufedern. In Europa haben sich diesbezüglich sehr unterschiedliche Regime herausgebildet (Flora 1986–1987; Esping-Andersen 1990, 1999; Castles 1995; Ostner/Lewis 1995; Ferrera 1996). Diese unterscheiden sich im Wesentlichen in der Art der Finanzierung (beitrags- oder steuerfinanziert), dem Prinzip der Leistungsgewährung (eher am individuellen Bedarf, am beruflichen Status und der Höhe der geleisteten Beiträge oder am Grundsatz des universellen Anspruchs aller Bürger orientiert), dem Ausmaß der Geschlechtergleichheit (auf den männlichen Alleinverdiener oder auf gleiche Zugangs- und Leistungsbedingungen für Männer und Frauen ausgerichtet) und der Höhe der Leistungen (von minimaler „Armenhilfe“ bis zu umfassender Versorgung breiter Bevölkerungsschichten).

Die zweite Säule des Wohlfahrtsstaates bilden individuelle und kollektive Arbeitnehmerrechte, die dazu dienen, abhängig Beschäftigte vor unwürdigen und gesundheitsgefährlichen Arbeitsbedingungen sowie vor ökonomischer Ausbeutung zu bewahren. Auch in dieser Dimension weisen die europäischen Staaten eine erhebliche Varianz auf (Crouch 1993; Ebbinghaus/Visser 1997; Ferner/Hyman 1999; Gold/Weiss 1999). Diese resultiert einerseits aus unterschiedlichen Regulierungsniveaus (von hoher Regelungsintensität bis zu weit gehender Marktfreiheit) und andererseits aus verschiedenen vorherrschenden Regulierungsformen (entweder Staatsintervention in Form von Gesetzgebung oder autonome Sozialpartner-Regulierung in Form von Kollektivverträgen).

Unabhängig von diesen nationalen Unterschieden basiert der Wohlfahrtsstaat auf einer prekären Balance zwischen Ökonomie und Politik: Von der Stoßrichtung her ist Sozialpolitik darauf ausgerichtet, das freie Spiel der Marktkräfte einzuschränken und unter sozialen Gesichtspunkten zu modifizieren. Damit ist notwendigerweise eine gewisse Umverteilung zu Lasten wohlhabender Bürger und Unternehmen verbunden. Andererseits setzt die Finanzier-

barkeit des Wohlfahrtsstaates eine funktionierende Wirtschaft voraus, die Arbeitsplätze bereitstellt und für staatliche Einnahmen sorgt. Insofern besteht ein enges Wechselverhältnis zwischen sozialpolitischen und ökonomischen Belangen.

Verschiedene gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen haben dazu geführt, dass das Fundament, auf dem die in den Nachkriegsjahrzehnten gefundenen Lösungen zur Austarierung dieser beiden Prinzipien beruhten, in vielen Ländern Europas immer weniger tragfähig geworden ist. Daher stehen die Wohlfahrtsstaaten Europas heute vor einer zweifachen Herausforderung: Erstens stellen interne Veränderungen wie die zunehmende Alterung unserer Gesellschaften, der Wandel der Wirtschaftsstruktur von der industriellen zur postindustriellen Produktionsweise, die wachsende Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben sowie die Zunahme „atypischer" Beschäftigungsformen und diskontinuierlicher Erwerbsverläufe viele der alten wohlfahrtsstaatlichen Programme in Frage (siehe etwa Kaufmann 1997; Pierson 1998). Gleichzeitig entstehen „neue soziale Risiken" bzw. neue sozialpolitische Bedürfnisse wie etwa die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder die Versorgung pflegebedürftiger Personen (Bonoli 2004). Das Resultat dieser Entwicklungen ist interner Druck zur Reform des Wohlfahrtsstaates.[1]

Zweitens ist der Wohlfahrtsstaat mit externem Anpassungsdruck konfrontiert. Die internationale Liberalisierung der Finanzmärkte und der Märkte für Güter und Dienstleistungen sowie insbesondere die wirtschaftliche Integration innerhalb des europäischen Binnenmarkts haben dazu geführt, dass die nationalen Grenzen für Unternehmen und Kapitalanleger vor allem in Europa in einem bisher nie da gewesenen Maße durchlässig geworden sind. Ein Unternehmen kann sich heute innerhalb der EU die günstigsten Standorte aussuchen und seine Produktion relativ problemlos dorthin verlagern. Mit anderen Worten: Im europäischen Binnenmarkt stehen die Mitgliedstaaten in einem Wettbewerb um mobiles Kapital und mobile Unternehmen. Um in diesem Standortwettbewerb bestehen zu können, geraten insbesondere die hoch entwickelten Wohlfahrtsstaaten unter Druck, ihre Steuern zu senken und ihre Sozialstandards abzubauen, damit ihre Unternehmen nicht nach Irland, Portugal, die Slowakei oder Estland abwandern oder einzelne Produktionsstandorte bzw. zu versteuernde Gewinne dorthin verlagern (siehe insbesondere Rhodes 1995b; Scharpf 1999, 2000; Streeck 1998, 2000).

Nun führt dieser Standortwettbewerb keineswegs automatisch zu einer sozialpolitischen Absenkungsspirale. Denn erstens entscheiden natürlich viele Faktoren über die ökonomische Attraktivität eines Produktionsstandortes. Neben der Höhe der Lohnkosten und der Steuer- und Abgabenquote spielen auch Einflussgrößen wie die Verfügbarkeit von

1 Dieser Druck betrifft allerdings nicht alle Länder gleichermaßen. So ist beispielsweise das Auftreten von „neuen sozialen Risiken" für den nordischen Wohlfahrtsstaatstypus mit seiner traditionellen Ausrichtung auf Frauenerwerbstätigkeit und Geschlechtergleichbehandlung ein wesentlich geringeres Problem als etwa für die kontinentalen oder südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsregime (Huber/Stephens 2004).

notwendiger Infrastruktur, das Vorhandensein gut ausgebildeter Arbeitskräfte oder der Grad der Rechtssicherheit eine entscheidende Rolle. Durch diese Faktoren wird der Standortwettbewerbs allerdings nicht aufgehoben, sondern lediglich abgemildert. So zeigt beispielsweise die Entscheidung mehrerer europäischer und ostasiatischer Autokonzerne, große Produktionsstätten in der Slowakei zu errichten, dass das dortige Angebot an Infrastruktur und Humankapital immer noch attraktiv genug ist, um eine Produktionsverlagerung an diesen Standort mit niedrigen Steuern und Sozialabgaben sowie niedrigem Lohnniveau ökonomisch rational erscheinen zu lassen. Zweitens verbleiben dem Nationalstaat auch immer noch eine ganze Reihe sozialpolitischer Handlungsoptionen, die kompatibel sind mit einer entgrenzten Wirtschaft. Beispielsweise scheinen steuerfinanzierte Wohlfahrtssysteme robuster gegenüber internationaler Standortkonkurrenz zu sein als abgabenbasierte Systeme der sozialen Sicherung (Scharpf 2000). Trotz dieser Einschränkungen ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich die Wohlfahrtsstaaten in Europa heute in einem wesentlich raueren ökonomischen Umfeld bewegen als in den „goldenen" Nachkriegsjahrzehnten (für eine differenzierte Analyse siehe Ferrera et al. 2000; Scharpf/Schmidt 2000).

Verschärft wird der internationale Druck auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten noch durch das Vordringen des europäischen Wettbewerbsrechts in die Sphäre wohlfahrtsstaatlicher Dienste. In Deutschland mussten dadurch beispielsweise bereits private Arbeitsvermittlungsanbieter zugelassen und das bisherige staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol abgeschafft werden. Grundsätzlich könnten aber auch staatliche Monopole in anderen sozialpolitischen Bereichen, wie sie die Grundlage vieler Wohlfahrtsstaaten bilden, durch den wettbewerbsrechtlichen Zwang zur Zulassung privater Konkurrenz in Frage gestellt werden. Das gilt für öffentliche Gesundheitssysteme oder Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung ebenso wie für steuerfinanzierte Rentensysteme oder solche, die sich aus Pflichtbeiträgen finanzieren (Scharpf 1999: 62; 2002: 657). Länder, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen, müssen darüber hinaus bei der Finanzierung ihrer Wohlfahrtsstaaten die haushaltspolitischen Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beachten (Scharpf 2002: 648).

Vor diesem Hintergrund befasst sich dieser Beitrag mit der Frage, inwiefern die Europäische Union in der Lage ist, die nationalen Wohlfahrtsstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Welche Handlungsinstrumente stehen ihr zur Verfügung, um durch europaweit gültige Sozialstandards den (zu einem Gutteil selbst erzeugten) Standortwettbewerb einzudämmen und zur nötigen Modernisierung der nationalen Wohlfahrtsstaaten beizutragen? Die Beantwortung dieser Frage erfolgt in vier Schritten. Zunächst werde ich einen kurzen Überblick über die historische Entwicklung und den heutigen Stand der europäischen Sozialpolitik geben (Abschnitt 2). Wie haben sich die Kompetenzen und Entscheidungsverfahren im Bereich Sozialpolitik seit den Gründungsverträgen von Rom entwickelt und wie sieht der erreichte Bestand an sozialpolitischen Regelungen auf europäischer Ebene heute aus? Im Zentrum des Beitrags stehen dann die sozialpolitischen Neuerungen im „Vertrag über eine Verfassung für Europa", der auf dem Brüsseler Gipfel am

17. und 18. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde. Abschnitt 3 stellt diese Neuerungen im Einzelnen dar und diskutiert ihre möglichen Folgen. Um aufzuzeigen, welche weiteren Vorschläge es gegeben hat und wieso dann am Ende das herausgekommen ist, was wir heute auf dem Tisch liegen haben, werde ich im Anschluss daran auf die politischen Diskussionen im Europäischen Konvent eingehen, der den Verfassungsvertrag in wesentlichen Teilen inhaltlich gestaltet hat (Abschnitt 4). Der abschließende Abschnitt 5 wendet sich dann wieder der Ausgangsfrage zu: Vorausgesetzt, der Verfassungsentwurf wird tatsächlich von allen Mitgliedstaaten ratifiziert und erlangt dadurch Rechtsgültigkeit, was kann die EU dann auf der Grundlage der darin enthaltenen institutionellen Architektur auf dem Gebiet der Sozialpolitik in Zukunft leisten?

2 Europäische Sozialpolitik von Rom bis Nizza

Um die jüngsten konstitutionellen Reformen im Bereich der EU-Sozialpolitik besser einordnen zu können, gibt der folgende Abschnitt einen Überblick über die Entwicklung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 bis zum Vertrag von Nizza 2001.

2.1 Die Römischen Verträge: Wirtschaftsliberalismus mit sozialpolitischem Beiwerk

Der wirtschaftsliberale Geist der Römischen Verträge von 1957 (Mestmäcker 1994; Streit/Mussler 1995), der vor allem aus der zentralen Rolle ordoliberaler Ökonomen in der deutschen Verhandlungsdelegation resultierte (Küsters 1982), sah für die Sozialpolitik eine der ökonomischen Integration untergeordnete Rolle vor (Gold 1993: 12–15; Kleinman 2002: 84). Dementsprechend wiesen die Verträge der Gemeinschaft insgesamt nur sehr wenige explizite Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik zu, die darüber hinaus vorwiegend marktbildende Zwecke verfolgten.

Die wichtigste Kompetenz der Gemeinschaft betraf die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zu den in den Römischen Verträgen niedergelegten Marktfreiheiten gehört nicht nur der freie Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital, sondern auch das Prinzip der freien Bewegung und Betätigung von Arbeitskräften. Zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde bereits in den 1960er Jahren eine Reihe von Rechtsakten verabschiedet, deren Ziel es war, Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten für die Bedürfnisse von Wanderarbeitnehmern zu öffnen (Berié 1993: 39–42; Ireland 1995: 234–240). In der Folgezeit verstärkte der Europäische Gerichtshof (EuGH) diese Bemühungen zur Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes noch durch eine umfangreiche Rechtsprechung (Leibfried/Pierson 1995).

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist das zweite bereits in den Gründungsverträgen verankerte Feld sozialpolitischer EU-Aktivität. Die Lohngleichheit für Frauen und Männer wurde infolge wettbewerbspolitischer Bedenken Frankreichs aufgenommen, wo dieser Grundsatz schon gesetzlich eingeführt worden war (Falkner 1998: 57). Vom Anliegen her stand also die Abschaffung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des schon als frei konzeptualisierten Marktes für Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Vordergrund. In der Folge weiteten die Regierungen den Grundsatz der Geschlechtergleichbehandlung auf die Nichtdiskriminierung bei den Arbeitsbedingungen (1976), die gesetzlichen (1978) sowie die betrieblichen Sozialversicherungssysteme (1986) und die selbständige Erwerbstätigkeit (1986) aus. Eine expansive Rechtsprechung des EuGH trug schließlich dazu bei, dass die EU mittlerweile über eine ernst zu nehmende, wenngleich vor allem auf den Bereich der Beschäftigung begrenzte

Geschlechtergleichbehandlungspolitik verfügt (Ostner/Lewis 1995; Hoskyns 1996; Mazey 1998).

Drittens schließlich sahen die Römischen Verträge mit der Einrichtung des Europäischen Sozialfonds auch in begrenztem Maße sozialpolitische Ausgabenprogramme vor. Der Sozialfonds war aber von Anfang an nur mit vergleichsweise geringen Mitteln ausgestattet. Diese wurden zwar in den 1970er und 1980er Jahren deutlich aufgestockt und machten im Jahr 2000 immerhin knapp 9 Prozent der Gesamtausgaben der EU aus.[2] Dennoch ist das Gesamtvolumen des EU-Haushalts nicht einmal halb so groß wie etwa das des deutschen Bundeshaushalts, und der Großteil dieser Gelder fließt nach wie vor in die Agrarpolitik.[3] Des Weiteren ist zu bemerken, dass der Europäische Sozialfonds, insbesondere nach der Reform von 1988, stark in die regionale Kohäsionspolitik eingebunden ist und damit vorwiegend auf die finanzielle Förderung strukturschwacher Regionen und erst in zweiter Linie auf die Unterstützung von strukturell am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen wie Langzeitarbeitslosen oder Jugendlichen abzielt (Anderson 1995; Lindley 1996).

Die Römischen Verträge übertrugen der Gemeinschaft keine expliziten Kompetenzen für weite Teile der Sozialpolitik wie etwa die soziale Sicherheit oder das Arbeitsrecht. Solche Regelungen konnten also nur mithilfe der beiden Generalklauseln in Art. 100 und 235 (jetzt Art. 94 und 308 des EG- Vertrags) erlassen werden,[4] was bedeutete, dass zur Verabschiedung Einstimmigkeit im Ministerrat erforderlich war (Balze 1994: 42–47 und 52–59). Aufgrund dieser hohen Konsenserfordernisse konnten zunächst nur wenige solcher Regelungen wie etwa die Richtlinien zum Schutz von Arbeitnehmern bei Massenentlassungen (1975), Betriebsverlagerungen (1977) und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (1980) verabschiedet werden.

2.2 Die Einheitliche Europäische Akte: begrenzte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen

Die wesentliche sozialpolitische Neuerung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 war die Einführung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse für den Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Art. 118a, jetzt aufgegangen in Art. 137 des EG-Vertrags). Dieser Bereich, insbesondere der technische Arbeitsschutz, stand in engem

2 Berechnet nach dem EU-Haushaltsvademekum 2000 (Europäische Kommission 2000).

3 Die Ausgaben des EU-Haushalts für das Jahr 2004 sind auf rund 111 Mrd. Euro veranschlagt (Europäische Kommission 2004), während im deutsche Bundeshaushalt für dasselbe Jahr Ausgaben in Höhe von rund 257 Mrd. Euro vorgesehen sind (Bundesministerium der Finanzen 2003).

4 Art. 94 des EG-Vertrags erlaubt die Verabschiedung von „Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken". Artikel 308 des EG-Vertrags überträgt der Gemeinschaft die Kompetenz für den Erlass von Vorschriften, wenn „ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich [erscheint], um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen".

Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes, dem Hauptziel der im Rahmen der EEA durchgeführten Reformen. Daher fand dieser Schritt auch die Zustimmung der konservativen britischen Regierung unter Margaret Thatcher (Falkner 1998: 59–60). Die Folge davon war eine erhebliche quantitative und qualitative Zunahme von Regelungen in diesem Bereich. Bis Ende 2002 waren insgesamt 27 Arbeitsschutz-Richtlinien verabschiedet worden (Falkner et al. 2005: Kapitel 3). Viele dieser Regelungen waren von beachtlicher materieller Qualität, die teilweise auch das bestehende Schutzniveau in hoch entwickelten Ländern wie Deutschland übertraf (Eichener 1993).

Des Weiteren wirkte die Reform als Einfallstor für allgemeinere arbeitsrechtliche Regelungen wie die Richtlinien über Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz oder Arbeitszeit. Diese Rechtsakte wurden von der Kommission im Rahmen des so genannten „treaty-base game" (Rhodes 1995a: 99) als Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsumwelt unter dem damaligen Artikel 118a eingebracht und konnten daher auch gegen den vehementen Widerstand Großbritanniens mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, obwohl sie nur teilweise Arbeitschutzbestimmungen im engeren Sinne enthielten, sondern in weiten Teilen dem allgemeinen Arbeitsrecht zuzuordnen waren.

2.3 Der Maastrichter Vertrag: sozialpolitischer Quantensprung ohne Großbritannien

Die Maastrichter Reformen von 1991 stellten den bisher größten institutionellen Sprung in der Sozialpolitik dar. Erstens wurden die Kompetenzen der Gemeinschaft deutlich ausgeweitet. Die Gemeinschaft erhielt explizite Zuständigkeiten für weite Teile des Arbeitsrechts (Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, betriebliche Mitbestimmung). Erstmals wurden ihr auch Regelungskompetenzen im Bereich der sozialen Sicherung (soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer) übertragen. Ausdrücklich von einer gemeinschaftlichen Regelung ausgeschlossen wurden dagegen die Gebiete Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht.

Gleichzeitig dehnten die Maastrichter Reformen den Anwendungsbereich qualifizierter Mehrheitsentscheidungen aus. Von nun an konnten nicht mehr nur Vorschriften des Arbeitschutzes, sondern auch Regelungen zu den Gebieten Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Geschlechtergleichbehandlung und berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden. Drittens wurde schließlich ein quasi-korporatistisches Verfahren zur Einbindung der europäischen Sozialpartner geschaffen. Die neuen vertraglichen Bestimmungen schrieben einerseits eine zweistufige Anhörung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zu jedem Gesetzesvorschlag verbindlich vor. Wichtiger war jedoch, dass die europäischen Dachverbände zum Abschluss von Kollektivverträgen ermächtigt wurden, die dann per

Ratsbeschluss in allgemein verbindliche Rechtsakte umgewandelt werden können, wobei der Rat dabei keinerlei Änderungsmöglichkeiten mehr hat.

Allerdings wiesen die Maastrichter Reformen eine wichtige Besonderheit auf: Nachdem die konservative britische Regierung sich bis zuletzt geweigert hatte, der Neuregelung zuzustimmen und daran fast die gesamten Verhandlungen gescheitert wären, wurde den Briten in letzter Minute ein Opt-out aus den neuen Bestimmungen gewährt. Technisch wurde dies so gelöst, dass die neuen Artikel in ein „Abkommen über die Sozialpolitik" überführt wurden, das nur von elf Mitgliedstaaten (ohne Großbritannien) unterzeichnet und dem Vertrag angehängt wurde. Die Neureglungen galten also zunächst nicht für Großbritannien, das aber auch nicht an Abstimmungen auf der Basis des Abkommens beteiligt wurde.

Der neue institutionelle Rahmen, insbesondere die neu eingeführten Mehrheitsentscheidungen, wurden in der Folgezeit erfolgreich genutzt. So konnte eine ganze Reihe sehr kontroverser Regelungen verabschiedet werden, die zuvor durch das britische Veto blockiert waren. Dazu zählte die Richtlinie über Europäische Betriebsräte (1994), aber auch die Regelungen über Elternurlaub (1996), Teilzeitarbeit (1997) und befristete Beschäftigungsverhältnisse (1999), die auf der Grundlage des Sozialpartner-Verhandlungsverfahrens zustande kamen (Falkner 1998; Hartenberger 2001). Auf diese Weise erhöhte sich die Zahl der bis Ende 2002 verabschiedeten Richtlinien im Bereich der Arbeitsbedingungen auf insgesamt 20 (Falkner et al. 2005: Kapitel 3).

2.4 Der Amsterdamer Vertrag: Ende des britischen Opt-out, Nichtdiskriminierung und beschäftigungspolitische Koordinierung

Die wichtigste Neuerung des Amsterdamer Vertrages von 1997 war die Beendigung des britischen Opt-out. Diese grundlegende Wende in der Haltung Großbritanniens verdankte sich der Regierungsübernahme durch Tony Blair, dessen Labour Party wenige Wochen vor der entscheidenden Tagung der Staats- und Regierungschefs als Siegerin aus den britischen Unterhauswahlen hervorgegangen war. Die neue Regierung verkündete unverzüglich, sie wolle das sozialpolitische Opt-out ihrer konservativen Vorgängerin beenden (EIRR 281/1997: 3). Dieser Schritt wurde auf der Regierungskonferenz in Amsterdam dann auch vollzogen, wodurch die Regelungen im Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik endgültig das alte Sozialkapitel des Vertrags ersetzten.

Des Weiteren erhielt die Gemeinschaft in Amsterdam eine neue Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Regelungen, mit denen eine Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung bekämpft werden sollten (Artikel 13 des EG-Vertrags). Obwohl hierfür Einstimmigkeit im Rat erforderlich war, führte diese neue Gesetzgebungskompetenz mittlerweile zum Erlass von zwei Nichtdiskriminierungsrichtlinien. Eine dieser Richtlinien zielt auf

die Gleichbehandlung im Hinblick auf Rasse und ethnische Herkunft ab, die andere auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (beide wurden im Jahr 2000 verabschiedet).

Schließlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, ein Beschäftigungskapitel in den Vertrag aufzunehmen (Art. 125–130 des EG-Vertrags). Zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus werden der Gemeinschaft zwar keine klassischen Gesetzgebungskompetenzen übertragen. Vorgesehen ist aber ein Verfahren der Koordinierung nationaler Beschäftigungspolitiken, das mittlerweile unter dem Titel „Offene Methode der Koordinierung" bekannt ist. Auf EU-Ebene werden jährlich Leitlinien beschlossen, die keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen, aber dennoch von den Mitgliedstaaten national umgesetzt werden sollen. Die Mitgliedstaaten müssen regelmäßig Berichte über die ergriffenen Maßnahmen vorlegen, deren Begutachtung durch die Europäische Kommission und Diskussion im Rat Gruppendruck auslösen und dadurch die anvisierten nationalen Reformprozesse erleichtern soll. Es geht also nicht um die hierarchische Durchsetzung von Regelungen mithilfe der verbindlichen Wirkung europäischen Rechts, sondern um die Anregung nationaler Reformen durch Lerneffekte und durch die öffentliche Bloßstellung von guten und schlechten Staaten (siehe etwa Goetschy 1999; Hodson/Maher 2001; de la Porte/Pochet 2002).

Dieses Verfahren wird mittlerweile aktiv genutzt. Seit dem Europäischen Rates von Lissabon im Jahr 2000 wurde die Offene Koordinierung auf weitere Bereiche ausgeweitet. Dazu zählt die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die im Amsterdamer Vertrag ebenfalls als Zuständigkeit der Gemeinschaft verankert wurde. Dabei handelte es sich aber erneut nicht um eine Gesetzgebungskompetenz. Vielmehr wurde die Gemeinschaft lediglich zu einer koordinativen Tätigkeit ermächtigt, wie sie bei der Offenen Koordinierung zum Tragen kommt. Daneben wird die Offene Koordinierungsmethode mittlerweile auch auf Kernbereiche nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit wie die Modernisierung der Renten- und Gesundheitssysteme angewendet. Zum jetzigen Zeitpunkt ist aber noch nicht abzusehen, ob diese auf Freiwilligkeit beruhende Regulierungsform tatsächlich zu den angestrebten Reformen in den Mitgliedstaaten führen wird.

2.5 Der Vertrag von Nizza: geringfügige Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und Kompetenzen

Im Vergleich zu den Reformen von Maastricht und Amsterdam brachte der im Dezember 2000 verabschiedete Vertrag von Nizza lediglich kleinere sozialpolitische Neuerungen. Einerseits wurde eine vorsichtige Ausdehnung des Prinzips der Mehrheitsentscheidung im Bereich der in Amsterdam erst neu eingeführten allgemeinen Nichtdiskriminierung vorgenommen. Der revidierte Artikel 13 des EG-Vertrags sah nun vor, dass der Rat Fördermaßnahmen auf diesem Gebiet auch per Mehrheitsentscheidung annehmen kann. Die Staats-

und Regierungschefs vereinbarten daneben einen weiteren kleinen Schritt in Richtung Ausdehnung von Mehrheitsbeschlüssen für einzelne arbeitsrechtliche Bereiche. So wurde festgelegt, dass der Rat einstimmig beschließen kann, bei Fragen des Kündigungsschutzes, der Mitbestimmung und der Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten zum Mehrheitsprinzip überzugehen (Artikel 137 des EG-Vertrags). Ein solcher Beschluss wurde aber bisher für keinen der drei Bereiche gefasst.

Schließlich wurde eine weitere sozialpolitische Materie in den Zuständigkeitskatalog der Gemeinschaft aufgenommen: die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. 137 des EG-Vertrags). Ähnlich wie schon bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Amsterdam handelt es sich aber nicht um eine Legislativkompetenz, sondern lediglich um eine Zuständigkeit für die Förderung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Begleitend dazu sah der Vertrag die Einrichtung eines beratenden Ausschusses für Sozialschutz vor (Art. 144 des EG-Vertrags). Wie bereits weiter oben erwähnt, wurde parallel zu dieser neuen vertragliche Zuständigkeit für die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes die Offene Methode der Koordinierung auf die Gebiete Renten- und Gesundheitssysteme ausgedehnt.

2.6 Zwischenfazit: Der sozialpolitische Status quo vor dem Konvent

Nach diesem Kurzüberblick über mehr als 40 Jahre supranationale Sozialpolitik kann der Status quo vor Eröffnung der jüngsten Vertragsrevision wie folgt zusammengefasst werden:

1) Die bestehende EU-Sozialpolitik ist zuallererst regulative Politik. Die Ausgabenprogramme des Europäischen Sozialfonds sind vom Volumen her relativ bescheiden und dienen zudem auch noch größtenteils regional- statt sozialpolitischen Zielen.

2) Im regulativen Bereich verfügt die EU mittlerweile über eine breite Palette von Handlungskompetenzen. Diese reichen vom Arbeitsschutz über das allgemeine Arbeitsrecht und die Beschäftigungspolitik bis hin zu den Systemen der sozialen Sicherung. Damit können grundsätzlich Maßnahmen zu allen wesentlichen Bereichen der Sozialpolitik ergriffen werden. Allerdings sind einige besonders sensible Bereiche explizit von einer Regelung durch die Gemeinschaft ausgeschlossen. In manchen Bereichen ist nur eine einstimmige Beschlussfassung bzw. lediglich die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung erlaubt.

3) Was den Bestand an Regelungen betrifft, so gibt es mittlerweile eine Vielzahl von zum Teil relativ weit reichenden Rechtsvorschriften im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, des Arbeitsschutzes, der Geschlechtergleichbehandlung und des allgemeinen Arbeitsrechts. Dagegen ist der gesamte Bereich der sozialen Sicherung mit Ausnahme von Regelungen für Wanderarbeitnehmer bisher noch weit gehend unreguliert geblieben bzw. nur im Rahmen der Offenen Koordinierung angegangen worden.

3 Sozialpolitische Neuerungen im Verfassungsvertrag

Das war die Ausgangssituation im Bereich der Sozialpolitik, als die 105 Mitglieder des Europäischen Konvents am 28. Februar 2002 unter der Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing ihre Arbeit aufnahmen. Mit der Einberufung des Konvents reagierten die Staats- und Regierungschefs auf die mageren Ergebnisse der vorangegangenen Regierungskonferenz vor allem in Bezug auf die erforderlichen institutionellen Reformen, mit denen das EU-Entscheidungssystem auf die Osterweiterung vorbereitet werden sollte. Daher beschlossen sie auf ihrem Gipfel in Laeken im Dezember 2001, dass die nötigen Reformen nicht mehr allein unter den Regierungen ausgehandelt, sondern in die Hände eines öffentlich tagenden Gremiums gelegt werden sollten, dessen Mitgliedschaft sich neben Regierungsvertretern mehrheitlich aus nationalen und europäischen Parlamentariern zusammensetzen sollte. Das Mandat des Konvents wurden in der „Erklärung von Laeken" festgelegt.[5] Der Konvent sollte Reformvorschläge zu einer breiten Palette von Fragen erarbeiten – von der Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung über die Vereinfachung der Rechtsinstrumente sowie die Verbesserung von Demokratie, Transparenz und Effizienz bis hin zur Vereinfachung und Umwandlung der bestehenden Verträge in eine „Verfassung für die europäischen Bürger". Die Vorschläge des Konvents sollten als „Ausgangspunkt" für eine danach einzuberufende Regierungskonferenz dienen, auf der dann die endgültigen Beschlüsse gefasst werden sollten.

Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht abzusehen, wie breit der Konvent seine Agenda interpretieren und zu welchen Ergebnissen er tatsächlich kommen würde. Noch ungewisser war, wie die Regierungen anschließend damit umgehen würden. Inzwischen ist dieser Prozess (bis auf die Ratifizierung in allen 25 Mitgliedstaaten) abgeschlossen. Der Konvent legte nach gut einjährigen Beratungen einen Entwurf für einen Verfassungsvertrag vor. Nach einer Regierungskonferenz, die vor allem an der institutionellen Fragen fast gescheitert wäre, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Brüssel am 17. und 18. Juni 2004 den „Vertrag über eine Verfassung für Europa", der dem Entwurf des Konvents in weiten Teilen folgt, aber dennoch einige größere und mehrere kleinere Änderungen enthält. Der folgende Abschnitt stellt die Neuerungen des Verfassungsvertrags im Bereich der Sozialpolitik im Einzelnen vor und diskutiert ihre möglichen Folgen.

---

5 Die Erklärung ist unter anderem von der Internetseite des Europäischen Konvents abrufbar (http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf).

3.1 Übernahme der Grundrechtecharta in den Vertrag

Die wichtigste sozialpolitische Neuerung besteht in der *Übernahme der Charta der Grundrechte der Union* als rechtsverbindlichen Teil in den Vertrag.[6] Die Grundrechtecharta war ebenfalls von einem Konvent unter Leitung des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet worden. Die erfolgreiche Arbeit dieses Grundrechtekonvents diente den Staats- und Regierungschefs als Vorbild als sie beschlossen, einen neuerlichen Konvent zur Lösung der in Nizza offen gebliebenen Grundsatzfragen einzuberufen.

Die Integration der Grundrechtecharta zählte zu einem der zentralen „leftovers" aus Nizza, denn damals war die Charta zwar feierlich proklamiert, aber nicht in den Vertrag aufgenommen und dadurch rechtsverbindlich gemacht worden. Worauf sich die Staats- und Regierungschefs in Nizza nicht einigen konnten, gelang dem Konvent: Der im Juni 2003 von ihm vorgelegte „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa" enthielt als Teil II den vollständigen Text der Grundrechtecharta. Daran änderte sich auch in der endgültig verabschiedeten Fassung des Verfassungsvertrages nichts mehr. Die komplette Grundrechtecharta soll damit in den verbindlichen Bestand des Primärrechts aufgenommen werden.

Die Charta umfasst 54 Artikel, in denen eine Vielzahl klassischer Menschenrechte wie das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, die Religions- und Meinungsfreiheit, das Verbot von Folter, Sklaverei und Todesstrafe oder die Achtung des Privat- und Familienlebens niedergelegt sind. Viele dieser Rechte sind in den nationalen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats bereits fest verankert. Ihre Aufnahme in das europäische Primärrecht stellt daher eher einen symbolischen Akt dar, der signalisiert, dass diese Rechte auch von der EU geachtet werden.

Neuigkeitswert haben dagegen die sozialen Grundrechte, die in der Charta niedergelegt sind. Diese sind zum großen Teil nicht als Freiheitsrechte zu klassifizieren, die auf den Schutz bestimmter individueller Rechte vor staatlichen Einschränkungen ausgelegt sind, sondern haben den Charakter von Leistungsrechten, aus denen sich – natürlich mit Einschränkungen – individuelle Ansprüche gegenüber der öffentlichen Gewalt ableiten lassen (siehe dazu etwa Nettesheim 2002). Solche sozialen Grundrechte sind vielen existierenden nationalen Verfassungen fremd. Das gilt insbesondere für Österreich und

---

6 Grundlage für die folgende Darstellung bildet die deutsche Fassung des Verfassungsvertrags, wie er am 6. August 2004 von der irischen Präsidentschaft veröffentlicht wurde. Dieses insgesamt 852 Seiten umfassende Dokument besteht aus dem Vertragstext selbst und zwei Anhängen mit der Schlussakte sowie mit Protokollen und Erklärungen zur Schlussakte. Der Text ist im Internet unter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=251&lang= de erhältlich.

Großbritannien, wo es überhaupt keine verfassungsrechtlich garantierten sozialen Grundrechte gibt. Aber auch in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Irland, Dänemark und Schweden umfassen die Verfassungstexte nur wenige soziale Grundrechte. Die Verfassungen Belgiens und Finnlands, der südeuropäischen Länder sowie der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas enthalten dagegen relativ umfassende soziale Grundrechtskataloge (Butt et al. 2000; Falke 2000). Angesichts des innovativen Charakters der im neuen Verfassungsvertrag niedergelegten sozialen Grundrechte für viele Mitgliedstaaten lohnt es sich, einen genaueren Blick darauf zu werfen (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta (Teil II des Verfassungsvertrags)

I. Subjektive Rechte, in denen eine Handlungsaufforderung an die EU zum Ausdruck kommt

- Sicherstellung der Gleichheit von Männern und Frauen in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, wobei spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht beibehalten oder neu eingeführt werden können (Art. II-83)
- Gewährleistung des rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie (Art. II-93, Abs. 1)

II. Subjektive Rechte ohne Handlungsaufforderung an die EU

- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, insbesondere Recht, Gewerkschaften zu gründen und diesen beizutreten (Art. II-72)
- Recht auf Bildung und auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung (Art. II-74)
- Recht zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben (Art. II-75, Abs. 1)
- Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen (Art. II-75, Abs. 2
- Anspruch von Nicht-Unionsbürgern auf Arbeitsbedingungen, die denen von Unionsbürgern entsprechen (Art. II-75, Abs. 3)
- Verbot der Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Art. II-81)
- Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben (Art. II-85)
- Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft (Art. II-86)
- Recht auf Zugang zu einem kostenlosen Arbeitsvermittlungsdienst (Art. II-89)
- Anspruch auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. II-91, Abs. 1)
- Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub (Art. II-91, Abs. 2)
- Verbot der Kinderarbeit und Schutz Jugendlicher am Arbeitsplatz (Art. II-92)
- Recht auf Schutz vor Kündigung aus Gründen der Mutterschaft und Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub sowie auf Erziehungsurlaub bei Geburt oder Adoption eines Kindes (Art. II-93, Abs. 2)
- Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen (Art. II-94, Abs. 3)
- Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art. II-96)

III. Rechte, die nur gemäß den im europäischen und nationalen Recht definierten Bedingungen gelten

- Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. II-87)
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, einschließlich Streiks (Art. II-88)
- Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (Art. II-90)
- Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten (Art. II-94, Abs. 1)
- Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit und auf soziale Vergünstigungen (Art. II-94, Abs. 2)
- Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung (Art. II-95)

Beim Lesen der einzelnen Artikel fällt auf, dass die verschiedenen sozialen Bestimmungen in ganz unterschiedlicher Form rechtlich niedergelegt sind.[7] Da gibt es zum einen subjektive Rechte, die ohne konkrete Einschränkungen versehen sind und daher grundsätzlich von den Unionsbürgern individuell eingefordert werden können. Das gilt etwa für das allgemeine, überaus umfassend angelegte Diskriminierungsverbot, das Recht auf Bildung und auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung oder das Recht auf Zugang zu einem kostenlosen Arbeitsvermittlungsdienst.

Eine Sondergruppe dieser subjektiven Rechte bilden diejenigen Bestimmungen, in denen darüber hinaus auch noch eine Handlungsaufforderung an die EU zum Ausdruck kommt. Damit wird vor allem der Gleichstellung von Frauen und Männern eine herausgehobene Stellung gegenüber den restlichen Formen der Diskriminierung zugewiesen. Die EU wird aufgefordert, „die Gleichheit von Frauen und Männern […] in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen". Um dieser Aufforderung nachkommen zu können, steht ihr ja schon seit den Römischen Verträgen die entsprechende Regelungskompetenz zur Verfügung (siehe oben).

Die dritte Gruppe bilden Rechte, aus denen sich zwar individuelle Ansprüche ableiten lassen, die aber dadurch erheblich eingeschränkt werden, dass sie nur gemäß den Bedingungen gelten, die im europäischen und nationalen Recht definierten sind. Konkret bedeutet dies, dass Einschränkungen etwa des Rechts auf Kündigungsschutz oder des Streikrechts, die in nationalen Rechtsvorschriften niedergelegt sind, durchaus vereinbar sind mit diesen Bestimmungen des Verfassungsvertrags. Diese Rechte können daher nicht oder nur sehr schwer als Hebel benutzt werden, um den (nationalen oder europäischen) Status quo in den betroffenen Bereichen gerichtlich in Frage zu stellen. Insofern kommt dieser Kategorie von Rechten faktisch wohl nicht viel mehr als symbolisch-deklaratorische Bedeutung zu.

Anders verhält es sich aber mit den übrigen Bestimmungen, die ja immer noch die überwiegende Mehrzahl der in der Charta niedergelegten sozialen Rechte ausmachen. Wenngleich alle in der Grundrechtecharta enthaltenen Rechte bereits auf die eine oder andere Weise im Sekundärrecht der EU, in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 oder in Abkommen des Europarats (Sozialcharta von 1961 und Revidierte Sozialcharta von 1996) verankert waren (siehe die Übersicht bei Falke 2000: Tabelle 4), stellt ihre Aufnahme in den Verfassungsvertrag doch eine erhebliche Aufwertung dar. Am deutlichsten wird dies bei der Sozialcharta von 1989. Die Sozialcharta war lediglich eine feierliche Erklärung der Staats- und Regierungschefs ohne rechtliche Verbindlichkeit, während die im Verfassungsvertrag niedergelegten Bestimmungen (nach

7 Das im Folgenden verwendete Klassifikationssystem ist an die nützliche Systematik von Falke (2000) angelehnt.

entsprechender Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten) nicht nur verbindlich sind, sondern als Teil des Gemeinschaftsrecht auch Vorrang vor nationalem Recht haben. Die beiden Chartas des Europarats sind nicht von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden und verpflichten die Unterzeichnerstaaten lediglich dazu, etwas mehr als die Hälfte der darin verankerten sozialen Rechte zu gewährleisten. Außerdem lassen sich aus diesen beiden internationalen Abkommen keine subjektiven Ansprüche ableiten, die gerichtlich eingeklagt werden könnten (Falke 2000: Abschnitt 3). Für die bereits durch Richtlinien abgedeckten sozialen Grundrechte (insbesondere die in Artikel II-91 bis II-93 verankerten Rechte in Bezug auf Arbeitszeit, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz und Elternurlaub) schließlich bedeutet die Aufnahme in den Verfassungsvertrag erstens eine deutlich gesteigerte Sichtbarkeit und zweitens eine wesentlich höhere Bestandsgarantie – während Richtlinien zumeist per qualifizierter Mehrheit im Rat geändert werden können, bedarf eine Änderung der Verträge nicht nur der Unterstützung aller Regierungen, sondern auch der Ratifikation in allen Mitgliedstaaten.

Angesichts dessen ist durchaus zu erwarten, dass die nunmehr im Verfassungsvertrag verankerten sozialen Grundrechte in den Händen des EuGH zu einer Stärkung der sozialen Dimension der europäischen Integration auf dem Wege des Richterrechts führen werden. Der EuGH hat ja bereits in der Vergangenheit immer wieder seine Neigung zu einer sehr weiten Auslegung von primär- und sekundärrechtlichen Prinzipien unter Beweis gestellt. Erinnert sei in diesem Zusammenhang beispielsweise an die expansive Interpretation des in den Römischen Verträgen niedergelegten Grundsatzes der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen (siehe oben). Die tatsächlichen Auswirkungen der sozialen Grundrechte sind aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen. Sie werden sich erst in der konkreten Rechtsprechungspraxis herausstellen. Dabei gilt es zu beachten, dass der Verfassungsvertrag selbst einige wichtige Einschränkungen bezüglich des Geltungsbereichs der Grundrechtecharta enthält:

Erstens wird klar gestellt, dass die in Teil II des Verfassungsvertrags versammelten Grundrechte die Kompetenzen der EU nicht ausdehnen (Art. II-111, Abs. 2). Grundrechte, für deren Verwirklichung die EU keine Regelungsbefugnisse besitzt, können also nicht dazu benutzt werden, den Zuständigkeitsbereich der EU zu erweitern. Ohne diese Einschränkung wäre die Grundrechtecharta in der Tat zu einem Einfallstor für eine massive Kompetenzerweiterung geworden. Das gilt natürlich auch für den sozialen Bereich. So garantiert die Grundrechtecharta beispielsweise das Streikrecht, während das Sozialkapitel des Vertrags (jetzt in Teil III des Verfassungsvertrags) Regelungen bezüglich des Streikrechts explizit vom Zuständigkeitsbereich der EU ausnimmt.

Zweitens legt der Verfassungsvertrag fest, dass die Grundrechtecharta nur „für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union […] und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt (Art. II-111, Abs. 1). Wenngleich die genaue Reichweite dieser Einschränkung, insbesondere hinsichtlich der „Durchführung des Rechts

der Union“ durch die Mitgliedsstaaten, alles andere als klar ist (siehe etwa die Diskussionen bei Steinberg 2003: 147–148; Pernice/Kanitz 2004: 14–17), scheint sie doch den Anwendungsbereich der Grundrechte zumindest auf diejenigen Teile des nationalen Rechts zu beschränken, die von europäischen Rechtsvorschriften abgedeckt sind. Nationale Rechtsvorschriften, die keinen Bezug zu irgendwelchen Bestimmungen des Europarechts haben, sind damit von einer Interpretation im Lichte der Grundrechtecharta ausgeschlossen. Angesichts der beachtlichen Regelungsbreite europäischer Rechtsakte in vielen Bereichen scheinen die Grundrechte aber immer noch auf weite Teile des nationalen Rechts anwendbar zu sein. Auch in dieser Hinsicht wird letztlich nur die künftige Rechtsprechungspraxis des EuGH Klarheit schaffen können.

3.2 Stärkung sozialer Werte und Ziele

Der zweite wichtige Bereich sozialpolitischer Neuerungen bezieht sich auf die Werte und Ziele der Union. Unter den in Artikel I-2 aufgeführten Werten der Union, für die es bisher keine Entsprechung in den bisherigen Verträgen gab, sind auch einige von sozialpolitischer Relevanz. So werden die Union und ihre Mitgliedstaaten auf die Werte „Nichtdiskriminierung“, „Solidarität“ und „Gleichheit von Frauen und Männern“ festgelegt. In der Praxis bedeutet dies vor allem, dass Bewerberstaaten diese Werte erfüllen müssen, bevor sie der EU beitreten können, und dass gegen Mitgliedstaaten, in denen schwerwiegende Verstöße gegen diese Werte festgestellt werden, Sanktionen bis hin zur Aussetzung des Stimmrechts im Rat ergriffen werden können (Art. I-58 und I-59).

Auch im Rahmen der Ziele der Union wird das Profil des Sozialen deutlich erhöht. In Artikel 2 des EU-Vertrags war bisher lediglich von der „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Forschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus“ die Rede. Artikel 2 des EG-Vertrags wiederholte das Ziel des hohen Beschäftigungsniveaus und fügte „ein hohes Maß an sozialem Schutz“ sowie „die Gleichstellung von Männern und Frauen“ hinzu. Artikel I-3 des neuen Verfassungsvertrags enthält demgegenüber eine ganze Reihe zusätzlicher sozialer Ziele. Angestrebt wird „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“. Des Weiteren „bekämpft [die Union] soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“.

Bemerkenswert ist zum einen die Stärkung des beschäftigungspolitischen Ziels, das die Union jetzt nicht mehr nur auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus sondern auf das Streben nach Vollbeschäftigung festlegt. Auch die erstmalige Erwähnung der sozialen Marktwirtschaft, der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, der Förderung der sozialen Gerechtigkeit und der Solidarität zwischen den Generationen ist ein deutlicher Hinweis auf die Stärkung sozialer Ziele. Die wirtschaftlichen Ziele befinden sich in diesem Artikel sogar in der

Minderheit, denn neben der Vielzahl sozialer Prinzipien werden auch der Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten oder die kulturelle und sprachliche Vielfalt aufgeführt. Im wirtschaftlichen Bereich verweist der Artikel dagegen lediglich auf den Binnenmarkt „mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb" sowie auf „die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität".

Eine zusätzliche Stärkung des Sozialen ist in der Aufnahme von horizontalen Nichtdiskriminierungs- und Sozialklauseln in den Verfassungsvertrag zu sehen. Analog zu der bereits in Artikel 6 des EG-Vertrags (jetzt Artikel III-119) niedergelegten horizontalen Umweltschutzklausel wird die Union nun erstens darauf festgelegt, bei allen ihren Tätigkeiten „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen" (Artikel III-118). Zweitens verpflichtet der Verfassungsvertrag die EU dazu, eine ganze Reihe sozialpolitischer Ziele als Querschnittaufgabe bei der Festlegung aller ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen. Wörtlich heißt es dazu in Artikel III-117: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen in den in diesem Teil genannten Bereichen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung."

Die Union wird also explizit darauf festgelegt, bei allen ihren Tätigkeiten, d.h. auch bei wirtschaftlichen Liberalisierungsschritten oder bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts, soziale Erwägungen sehr viel stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

3.3 Weitere sozialpolitisch relevante Reformen

Der Verfassungsvertrag enthält noch zwei weitere sozialpolitische Neuerungen. Erstens wird die Bedeutung der Sozialpartner durch einen gesonderten Artikel im ersten Teil des Verfassungsentwurfs noch einmal explizit unterstrichen. So heißt es in Artikel I-48: „Die EU anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner." Auch wenn die Sozialpartner und der soziale Dialog auch schon im alten Sozialkapitel, insbesondere seit den Maastrichter Reformen, eine herausgehobene Stellung hatten (siehe oben), bedeutet diese zusätzliche Erwähnung doch eine nochmalige Aufwertung. Es könnte allerdings für manche Beobachter etwas befremdlich erscheinen, dass dieser Artikel im Abschnitt über „das demokratische Leben der Union" steht. Denn eigentlich besteht zwischen der privilegierten Einbindung von Verbänden in die Politikgestaltung und dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie ein gewisses Spannungsverhältnis, da den Parlamenten bei solchen Arrangements häufig

nur die Rolle eines Zaungastes zukommt. Nicht zuletzt aufgrund dieser parlamentarischen Marginalisierung hat sich das Europäische Parlament wiederholt kritisch über das in Maastricht eingeführte Sozialpartner-Verhandlungsverfahren geäußert.[8]

Die letzte Neuerung betrifft die Ausweitung des Prinzips der Mehrheitsentscheidung auf den Bereich der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern (Artikel III-136, früher Artikel 42 des EG-Vertrags). Dies ist das einzige sozialpolitische Gebiet, in dem der Verfassungsvertrag eine Veränderung der Abstimmungsregeln vornimmt. Allerdings ist die Anwendung des Mehrheitsprinzips auch hier mit Einschränkungen versehen. So sieht Artikel III-136, Abs. 2 eine so genannte legislative ‚Notbremse' vor: Wenn ein Mitgliedstaat der Ansicht ist, dass ein zur Debatte stehender Vorschlag „wesentliche Aspekte wie den Geltungsbereich, die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde", so kann dieser Mitgliedstaat veranlassen, dass sich der Europäische Rat mit dem Sachverhalt befasst. Dieser kann den Vorschlag dann entweder zur unveränderten Weiterberatung an den Rat zurückverweisen oder aber die Kommission auffordern, einen anderen Vorschlag einzubringen. Die Mitgliedstaaten haben also nach wie vor die Möglichkeit, besonders kostenträchtige Regelungen in diesem Bereich zumindest zeitlich aufzuschieben oder die anderen Regierungen im Rahmen des Europäischen Rates davon zu überzeugen, eine solche Regelung ganz fallen zu lassen.

3.3 Sozialunion per Richterrecht? Eine Gesamtbewertung der sozialpolitischen Neuerungen im Verfassungsvertrag

Insgesamt könnte man die sozialpolitischen Reformen im Verfassungsvertrag auf die knappe Formel „Richterrecht statt politischer Entscheidungen" bringen. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Verabschiedung sozialpolitischer Gesetzgebung wurden weit gehend unverändert gelassen. So übertrugen der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz der Union keine neuen sozialpolitischen Kompetenzen, und außer bei der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer wurden auch die bestehenden Bereiche einstimmiger Beschlussfassung nicht angetastet. Damit sind Beschlüsse zu bestimmten Gebieten der Sozialpolitik institutionell nach wie vor schwerer zu fassen als in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik.

Was sich dagegen geändert hat, ist das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Werten, Zielen und Grundrechten. Bei den Werten und Zielen der Union wurde das Soziale deutlich aufgewertet. Nicht zuletzt müssen nunmehr Dinge wie Nichtdiskriminierung, ein angemessener sozialer Schutz oder die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als Quer-

8 Siehe etwa Entschließung zur neuen sozialen Dimension des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 77, 14.3.1994, 30–33; Entschließung zur Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik, ABl. C 205, 25.7.1994, 86–89.

schnittaufgaben bei allen Maßnahmen der Union berücksichtigt werden. Dadurch wird das Gewicht sozialpolitischer Belange gegenüber wirtschaftlichen Zielen deutlich erhöht. Eine noch stärkere Profilierung des Sozialen resultiert aus der Aufnahme sozialer Grundrechte in den Verfassungsvertrag. Durch diese Reformen könnte es insgesamt zu einer Korrektur der seit den Römischen Verträgen bestehenden liberalen „Schlagseite" der konstitutionellen Grundprinzipien kommen. Den binnenmarktbezogenen und wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen sind nunmehr auch eine ganze Reihe sozialpolitischer Ziele und Grundrechte an die Seite gestellt. Damit könnte sich auch die Rechtsprechung des EuGH in Fällen ändern, in denen etwa Erfordernisse des freien Kapitalverkehrs oder der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt mit sozialpolitischen Erwägungen in Konflikt stehen. Bisher gab es in solchen Fällen wenig vertragliche Ansatzpunkte, die den EuGH dazu hätten bewegen können, die sozialen Belange über diejenigen des freien Marktes zu stellen. Diese Situation könnte sich durch die neuen sozialpolitischen Werte, Ziele und Grundrechte in Zukunft ganz anders darstellen.

Die Übernahme eines Katalogs einklagbarer sozialer Grundrechte dürfte des Weiteren zu einer aktiven Fortbildung des EU-Sozialrechts durch den EuGH und damit zu einer Stärkung konkreter sozialer Schutzstandards innerhalb der EU führen. Wenngleich manche dieser Grundrechte so formuliert sind, dass aus ihnen nur sehr schwer subjektive Ansprüche gegenüber den nationalen oder europäischen Gesetzgebern abgeleitet werden können, und obwohl die Grundrechte insgesamt nur für nationale Regelungen gelten, die einen Bezug zu europäischem Recht haben, ist doch zu erwarten, dass die sozialen Grundrechte vom EuGH zu einer aktiven Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik auf dem Wege des Richterrechts genutzt werden.

Einige liberale Ökonomen warnen in diesem Zusammenhang bereits vor „einer erheblichen Ausweitung der Staatstätigkeit" als Folge von sozialen Anspruchsrechten (Vaubel 2003) oder beschwören gar „schwerwiegende" Folgen für die Währungsunion als Folge eines drohenden „Stillstands" der Liberalisierungsbemühungen herauf (de Ménil 2003). Aus einer Sichtweise, die weniger einseitig auf die heilsamen Kräfte des Marktes zur Lösung der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme setzt, sondern die Aufrechterhaltung der historisch gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in Europa zumindest grundsätzlich als ebenso legitim erachtet wie das Streben nach maximaler wirtschaftlicher Leistungskraft, erscheint diese Entwicklung dagegen in einem wesentlich positiveren Licht. Mit gewissem Neid beglückwünscht etwa der amerikanische Publizist Jeremy Rifkin die Europäer zu ihrem Verfassungsvertrag, der „etwas völlig Neues in der Geschichte der Menschheit" darstelle. Insbesondere die Grundrechtecharta mit ihren sozialen Bestimmungen gehe „weit über unsere Bill of Rights und deren spätere Zusatzartikel hinaus" (Rifkin 2004).

Unabhängig von solchen Unterschieden in der normativen Bewertung wird eine Beurteilung der tatsächlichen Bedeutung des Verfassungsvertrages und seiner Folgen wohl erst in

einigen Jahren möglich sein, wenn geklärt ist, ob und in welcher Form der Vertrag den Ratifizierungsprozess überstanden hat und wie er sich dann gegebenenfalls in der Praxis bewährt.

4 Zur Erklärung der Ergebnisse

Nach diesem Überblick über die sozialpolitischen Neuerungen des Verfassungsvertrags befasst sich dieser Abschnitt damit, die Positionen der zentralen Akteure nachzuzeichnen, um zu verdeutlichen, warum es zu diesen Ergebnissen gekommen ist und welche anderen Vorschläge es noch gegeben hätte.

4.1 Inkorporation der Charta: Erfolg der Konventsmethode

Als die Charta der sozialen Grundrechte der Europäischen Union im Jahr 2001 vorgelegt wurde und es im Anschluss daran um die Frage ging, ob sie lediglich in unverbindlicher Form feierlich proklamiert oder als Teil des Nizza-Vertrages verbindlich gemacht werden sollte, wandten sich vor allem die Regierungen Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens gegen eine Verankerung der Charta in den Verträgen (Notz 2003: 28). Zu erklären ist dieser Widerstand vor allem dadurch, dass alle drei Regierungen wichtige nationale Traditionen in Gefahr sahen, sollte die Charta und mit ihr die Vielzahl sozialer Grundrechte zu verbindlichem Recht werden.

Die Akzeptanz der Charta bedeutete vor allem für Großbritannien einen großen Schritt, stellte sie doch eine ganze Reihe verfassungs- und arbeitsrechtlicher Traditionen in Frage. Zum einen ist Großbritannien der einzige Mitgliedstaat in der EU, der keine geschriebene Verfassung und damit auch keine schriftlich fixierten Grundrechte besitzt. Zum anderen garantierte die Charta auch noch viele soziale Grundrechte, für die es in Großbritannien mit seiner Tradition des Voluntarismus in den industriellen Beziehungen noch nicht einmal einfache gesetzliche Entsprechungen gibt oder die in der Vergangenheit per Gesetz sogar erheblich eingeschränkt wurden. Das gilt beispielsweise für das Streikrecht, dem im Zuge der Antigewerkschaftspolitik unter Margaret Thatcher und John Major deutliche Schranken gesetzt wurden (Edwards et al. 1999: 13–15). Insbesondere die euroskeptische Boulevardpresse und die britischen Arbeitgeber machten daher Stimmung gegen die Charta, da sie das liberale britische System im Bereich der Arbeitnehmerrechte in Frage stellen und dadurch auch höhere Kosten für die britische Wirtschaft nach sich ziehen werde (siehe etwa CBI 2002; Kavanagh 2003).

Für Dänemark und Schweden bereiteten ebenfalls vor allem die sozialen Grundrechte Anlass zur Sorge. Beide Länder gehören zu denjenigen Staaten, in deren Verfassungen nur wenige soziale Grundrechte verankert sind. Wichtiger war jedoch, dass in beiden Ländern die Befürchtung bestand, die verbindliche Verankerung von Arbeitnehmerrechten auf europäischer Ebene werde ihr System autonomer kollektivvertraglicher Regulierung unterminieren (Istituto Affari Internazionali 2003). Das ist nur allzu verständlich, denn in beiden Ländern ist die Tradition autonomer Sozialpartnerschaft bereits heute durch den Zwang zur Staatsintervention bei der Umsetzung europäischer Arbeitsrechtsrichtlinien in Bedrängnis

geraten (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kap. 12). Anders als in Großbritannien ging es also den beiden skandinavischen Ländern nicht um die Abwehr potentiell kostenträchtiger supranationaler Regelungen, sondern hauptsächlich um die Verteidigung des Modells autonomer Sozialpartnerschaft.

Angesichts der Befürchtungen dieser drei Regierungen und ihrer Blockadehaltung auf dem Gipfel von Nizza ist es durchaus überraschend, dass der Konvent sich relativ schnell auf die Übernahme der Charta in den Verfassungsvertrag einigen konnte. Insofern kann die Inkorporation der Grundrechtecharta als Erfolg der Konventsmethode bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Charta war einer der zentralen Punkte der Konventsarbeit und wurde vom Präsidium um Giscard d'Estaing neben den institutionellen Fragen mit großer Priorität behandelt. Das kam bereits dadurch zum Ausdruck, dass eine der ersten Arbeitsgruppen, die eingerichtet wurden, sich mit der Grundrechtecharta befassen sollte. Interessanterweise wurde diese Gruppe aber nicht damit beauftragt, die Frage zu klären, ob die Charta in den Verfassungsvertrag einbezogen werden sollte. Vielmehr sollte sie sich lediglich mit den möglichen Modalitäten einer solchen Einbeziehung beschäftigen (siehe das Mandat in Dok. CONV 72/02). Auch die überwiegende Mehrzahl der 105 Delegierten befürworteten eine Aufnahme der Charta. Das wurde schon auf der allgemeinen Aussprache zu den Erwartungen an den Konvent deutlich, bei der sich viele Redner für die Einbeziehung der Charta in den Verfassungsvertrag aussprachen (Dok. CONV 14/02).

Damit gerieten die wenigen skeptischen Regierungsvertreter immer stärker in eine isolierte Position. Eine komplette Ablehnung des Vorhabens, die Charta rechtsverbindlich zu machen, erschien in dieser Situation zunehmend unrealistisch, sofern man nicht das ganze Reformprojekt scheitern lassen wollte. Daher begannen die „Bremser" damit, nicht mehr die Inkorporation der Charta an sich in Frage zu stellen, sondern sich vor allem für die Aufnahme von Klärungen bezüglich des Geltungsbereichs der Charta und von Erläuterungen zum Text der einzelnen Artikel einzusetzen. Die Hauptsorge der drei Regierungen bestand darin, die Charta könne zu einer Ausdehnung der Kompetenzen der EU führen. Dieses wurde zwar in Artikel 51 der Charta (jetzt Art. II-111 des Verfassungsvertrags) bereits relativ eindeutig ausgeschlossen. Um eine vollständige Klärung dieses Punktes zu erreichen, wurden jedoch noch einige Ergänzungen an diesen Formulierungen vorgenommen. Zusätzlich wurde ein Verweis auf eine Liste von Erläuterungen in die Präambel der Charta aufgenommen. Diese Erläuterungen hatte das Präsidium des Grundrechtekonvents erarbeitet, um die Bedeutung der einzelnen Artikel der Charta näher zu erläutern. Auch diese Erläuterungen unterstreichen noch einmal, dass die Charta nicht zu einer Kompetenzausdehnung herangezogen werden kann. Im Rahmen der Regierungskonferenz wurde dann vor allem auf Drängen Großbritanniens noch ein weiterer Hinweis auf diese Erläuterungen in Artikel II-112 eingefügt. Der Text der Erläuterungen selbst ist als Erklärung Nr. 12 dem Verfassungsvertrag beigefügt (Dok. CIG 87/04 ADD 2). Auf der Basis dieser Ergänzungen, die freilich nichts an der Substanz der Charta verändern, stimmten die Vertreter der drei zögerlichen Länder schließlich der Einbeziehung der Charta zu.

4.2 Mehr soziale Werte und Ziele, aber keine institutionellen Fortschritte: strukturelle und parteipolitische Gründe

Anders als die Inkorporation der Charta stellten sonstige Fortschritte im Bereich der Sozialpolitik von Anfang an keine Priorität im Konvent dar. So war zunächst noch nicht einmal geplant, eine eigene Arbeitsgruppe für soziale Angelegenheiten einzurichten, während sich von den ursprünglich vorgesehenen zehn Arbeitsgruppen immerhin drei mit konkreten Politikfeldern befassten (Außen-, Verteidungs- und Ordnungspolitik). Fragen der Sozialpolitik sollten in der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik" behandelt werden. Diese konnte sich aber nicht auf konkrete Empfehlungen in Bezug auf die Sozialpolitik einigen. Bei einer Aussprache im Plenum am 7. November 2002 zeigten sich daher viele Mitglieder des Konvents enttäuscht über das Fehlen sozialpolitischer Fortschritte. Besonders lautstark traten dabei drei Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf: der österreichische Grüne Johannes Voggenhuber, die belgische Sozialdemokratin Anne van Lancker und die deutsche Sozialistin Anne-Yvonne Kaufmann.[9] Diese drei Abgeordneten hatten bereits zuvor die Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe zum Thema Sozialpolitik gefordert (Dok. CONV 300/02). Aufgrund dieser Forderungen wurde dann doch noch eine Arbeitsgruppe „Soziales Europa" eingerichtet, die sich unter anderem mit der Frage beschäftigen sollte, welche sozialen Werte und Ziele in den Vertrag aufgenommen werden sollten und ob es bei den Kompetenzen und Entscheidungsregeln im Bereich der Sozialpolitik irgendwelche Änderungen geben sollte (Dok. CONV 421/02).

Eine genauere Analyse der Beiträge, die von den Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe eingebracht wurden, gibt Aufschluss darüber, wieso es am Ende „nur" zu einer (wenngleich recht beachtlichen) Aufwertung sozialer Werte und Ziele gekommen ist, nicht jedoch zu einer Ausdehnung von Kompetenzen und vor allem von Mehrheitsentscheidungen. Die Gruppe hatte insgesamt 70 Mitglieder (Dok. CONV 445/1/02 REV 1). Davon brachten 41 irgendwelche schriftlichen Vorschläge ein.[10] Von diesen enthielten aber nur 28 Aussagen zu beiden der oben genannten wesentlichen Themenbereichen, bei fünf weiteren konnten die fehlenden expliziten Positionen aus dem sonst Gesagten extrapoliert werden. Somit ergeben sich insgesamt 33 einzelne Positionen mit jeweils höchst unterschiedlicher Stoßrichtung (siehe Übersicht 2).

---

9 Siehe das Protokoll der Sitzung vom 7. November 2002, im Internet abrufbar unter http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_de.htm.

10 Grundlage dieser Analyse bilden die Zusammenstellungen der von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe eingebrachten Beiträge in den folgenden vier Dokumenten: WG XI-WD 1, WG XI-WD 5, WG XI-WD 26 REV und WG XI-WD 45. Zusätzlich wurde noch ein gemeinsames Grundsatzpapier der britischen, estnischen und spanischen Regierungsvertreter hinzugezogen (Dok. WG XI-WD 13).

Übersicht 2: Positionen innerhalb der Konvents-Arbeitsgruppe „Soziales Europa“

		Ausdehnung von Werten und Zielen (außerhalb der Charta)		
		keine	**moderat**	**deutlich**
Ausdehnung von Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen	**keine (höchstens Freizügigkeit)**	EP (GB-Kons) EP (D-Christd.) UNICE	Reg. GB (Mitte-Links) Reg. E (Mitte-Rechts) Reg. IRL (Mitte-Rechts) Reg. CZ (Große Koal.) Reg. EST (Mitte-Rechts)	
	moderat	Parl. FIN (Kons.)	Reg. A (Mitte-Rechts) Reg. FIN (Große Koal.) Parl. DK (Soziald.) Parl. LIT (Soziald.)	Reg. D (Mitte-Links) Parl. I (Kons.)
	deutlich		Parl. FIN (Sozialist.), Ausschuss der Regionen	Parl. A (Soziald.) Parl. D (Soziald.) Parl. E (Soziald.) Parl. E (Soziald.) Parl IRL (Soziald.) Parl. NL (Christd.) Parl. P (Christd.) Kommission EP (A-Grüne) EP (A-Soziald.) EP (F-Soziald.) EP (D-Sozialist.) EP (DK-Soziald.) EP (B-Soziald.) EP (E-Soziald.) EGB

Die Übersicht zeigt, dass es eine sehr große Mehrheit quer durch alle nationalen und parteipolitischen Zugehörigkeiten für eine mindestens moderate Ausdehnung sozialer Grundwerte und Ziele gab. Nur vier Beiträge sprachen sich explizit dagegen aus. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass es in diesem Bereich dann auch Fortschritte gab. Unklar ist hingegen, ob alle der ansonsten als Gegner einer Fortentwicklung der sozialen Dimension auftretenden Regierungsvertreter die möglichen Folgen dieser auf den ersten Blick eher im Bereich der politischen Symbolik angesiedelten Aufwertung sozialer Grundprinzipien, insbesondere der horizontalen Sozialklausel, richtig eingeschätzt haben. Der Vorschlag, eine horizontale Sozialklausel im Vertrag zu verankern, stammt ursprünglich vom damaligen belgischen Sozialminister Frank Vandenbroucke und wurde im Konvent dann auch vor allem von den belgischen Vertretern, aber beispielsweise auch von den beiden österreichischen SPÖ-Abgeordneten Maria Berger und Caspar Einem, befürwortet.[11] Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ enthielt dann auch einen Vorschlag für eine solche Klausel, der aber offenbar nicht von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe unterstützt wurde (Dok. CONV 516/1/03: Punkt 20). Jedenfalls wurde die Klausel am Ende nicht in den Konventsentwurf aufgenommen. Auf Drängen der belgischen Regierung im Rahmen der Regierungskonferenz (siehe Dok. CIG 37/03: Punkt 15) gelang es dann aber doch noch, die

11 Siehe Vandenbroucke (2002: Punkt 3.2) sowie die Beiträge zur Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ von Anne van Lancker, Danny Pieters, Maria Berger und Caspar Einem in Dok. WG XI-WD 1.

horizontale Sozialklausel in den Verfassungsvertrag aufzunehmen. Auch wenn die letztlich übernommene Formulierung gegenüber den Vorschlägen Vandenbrouckes und der Arbeitsgruppe „Soziales Europa" deutlich vorsichtiger formuliert ist,[12] dürfte sie doch dazu beitragen, die Bedeutung sozialer Gesichtspunkte gegenüber ökonomischen Erwägungen in Zukunft erheblich aufzuwerten.

Wesentlich wachsamer waren die „Bremser" dagegen bei der von ihren Folgen her sehr viel eindeutigeren Frage der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen. Die Regierungsvertreter von Großbritannien, Irland, Spanien, Tschechien und Estland sprach sich grundsätzlich gegen Änderungen in diesem Bereich aus. Der Widerstand dieser Gruppe war offenbar so vehement, dass am Ende keine andere Lösung möglich war als den Bereich der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen im Verfassungsentwurf bis auf den durch die legislative „Notbremse" abgeschwächten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern so zu belassen wie bisher.[13] Darüber sollte aber nicht vergessen werden, dass es in der Arbeitsgruppe eine klare Mehrheit für eine zumindest moderate Ausweitung der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen gegeben hätte. 25 der 33 Beiträge sprachen sich zumindest für eine Hereinnahme der bisher explizit ausgeschlossenen Regelungsbereiche (Löhne, Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht) sowie für eine vermehrte Anwendung von Mehrheitsentscheidungen aus. Viele dieser Beiträge plädierten sogar für eine noch deutlichere Übertragung legislativer Zuständigkeiten und für einen kompletten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen.

Angesichts der strikten Ablehnung solcher Schritte durch mehrere Regierungsvertreter und insbesondere vor dem Hintergrund der bereits sehr widerwilligen Zustimmung vor allem der britischen Regierung zur Übernahme der Grundrechtecharta waren aber die Chancen, auch bei den Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren noch wesentlich weiter zu kommen,

---

12 Vandenbrouckes Vorschlag hätte die Union zur Förderung von „accessible and financially sustainable social protection of high quality organised on the basis of solidarity" verpflichtet (Vandenbroucke 2002: Punkt 3.2). Die im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Soziales Europa" enthaltene Formulierung enthielt unter anderem Verweise auf „Vollbeschäftigung und ein hohes Maß an sozialem Schutz" sowie die „allgemeine Zugänglichkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge […], die erschwinglich und von hoher Qualität sind und auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beruhen" (Dok. CONV 516/1/03: Punkt 20). Die letztlich in Art. III-117 aufgenommene Klausel spricht dagegen nur noch von einem „hohen Beschäftigungsniveau", einem „angemessenen sozialen Schutz" sowie einem „hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes". Immerhin wurde aber als zusätzliche Verpflichtung die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung" hinzugefügt (siehe oben).

13 Der Konventsentwurf hatte in dieser Frage noch einen kompletten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen vorgesehen. Offenbar entsprach dies aber nicht den Präferenzen aller Regierungen, denn im Zuge der anschließenden Regierungskonferenz wurde dann zur Abschwächung die Möglichkeit der „Notbremse" eingefügt. Das geschah vor allem auf Druck der britischen Regierung, die die Beibehaltung des nationalen Vetos im Bereich der sozialen Sicherheit insgesamt zu einer der „roten Linien" erklärt hatte, die auf keinen Fall überschritten werden durften (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs 2003: 32). Aber auch Luxemburg, das durch die Angestellten der europäischen Institutionen in ganz besonderem Maße von Wanderarbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten betroffen ist, setzte sich für die Möglichkeit ein, besonders kostenintensive Regelungen abwenden zu können (Dok. CIG 37/03: Punkt 55).

nicht sehr groß. Die Vielzahl der Befürworter weist aber darauf hin, dass in zukünftigen Diskussionen über mögliche Vertragsrevisionen der Bereich der Sozialpolitik sicherlich immer wieder diskutiert werden wird, und es ist nicht auszuschließen, dass unter anderen Rahmenumständen und bei entsprechendem politischem Druck der reformwilligen Kräfte auch weitere Änderungen an den Vertragsgrundlagen möglich sind.

Gerade vor dem Hintergrund der Frage, wie sich die EU-Sozialpolitik in Zukunft weiter entwickeln wird, ist auch eine etwas genauere Analyse des nationalen und parteipolitischen Hintergrunds der einzelnen Positionen aufschlussreich. Werden wesentliche Fortschritte bei der Schaffung europaweiter Sozialstandards vor allem durch die strukturelle Diversität der nationalen Wohlfahrts- und Arbeitsrechtsregime verhindert oder ist dies eher eine Sache des politischen Willens? Anders gesagt: Ist bei der Bestimmung der Positionen eher die nationale Herkunft entscheidend oder spielen auch parteipolitische Faktoren eine Rolle?

Auf der einen Seite lassen sich durchaus Ländermuster erkennen, die dafür sprechen würden, dass es vor allem um die Verteidigung nationaler Systeme geht. Unter den Skeptikern befinden sich vorwiegend Vertreter von Ländern, für die eine Ausweitung sozialpolitischer EU-Regelungen deutliche Anpassungskosten bedeuten würde. Interessanterweise gehören dazu nicht nur die traditionellen „Bremser" Großbritannien und Irland, sondern auch zwei der neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa, deren Vertreter offenbar befürchteten, zusätzliche EU-Sozialvorschriften könnten den wirtschaftlichen Aufholprozess beeinträchtigen. Man könnte daraus die Erwartung ableiten, dass die Gegner einer verstärkten EU-Sozialpolitik durch die Osterweiterung deutlichen Zuwachs bekommen haben und daher das Geschäft der legislativen Politikgestaltung in diesem Bereich in Zukunft noch schwieriger werden könnte.

Es bleibt aber abzuwarten, ob diese Erwartung sich tatsächlich bewahrheitet. Denn auf der anderen Seite wird deutlich, dass die Positionen der Akteure keineswegs durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Land determiniert werden. Vielmehr lassen sich auch deutliche Parteimuster identifizieren. Unter den Gegnern einer sozialpolitischen Fortentwicklung auf EU-Ebene sind die eher konservativen Kräfte deutlich in der Überzahl. Und innerhalb der Gruppe der extremen Befürworter gibt es fast nur Sozialdemokraten, Grüne oder Sozialisten. Der Parteieneffekt wird besonders deutlich, wenn man die Positionen unterschiedlicher Vertreter aus demselben Land miteinander vergleicht. Hier zeigt sich etwa, dass die Position der österreichischen Mitte-Rechts-Regierung deutlich zögerlicher ausfällt als die der sozialdemokratischen und grünen Abgeordneten aus Österreich. Interessant ist auch ein Blick auf die spanischen und irischen Vertreter. Die Mitte-Rechts-Regierungen beider Länder zeigten sich deutlich ablehnend, während es jeweils sozialdemokratische Parlamentsabgeordnete aus beiden Ländern gab, die zu den vehementesten Befürwortern einer stärkeren EU-Sozialpolitik gehören.

Die Tatsache, dass jetzt hinsichtlich der Entscheidungsverfahren und Kompetenzen keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden, ist also nicht ausschließlich das mehr oder weniger „naturgegebene“ Resultat der strukturellen Diversität zwischen den Mitgliedstaaten in Europa. Vielmehr sind auch parteipolitische Konstellationen dafür verantwortlich – und im Gegensatz zu den unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen sind diese ja durchaus wandelbar.[14] Wenngleich sich manche der Positionen durch die Übernahme der Regierungsverantwortung gegebenenfalls etwas abschwächen werden, ist gemäß den hier präsentierten Ergebnissen beispielsweise zu erwarten, dass sich die spanische Regierung, die seit Frühjahr 2004 wieder von Sozialdemokraten geführt wird, eine wesentlich positivere Haltung zu sozialpolitischen Initiativen einnehmen wird als ihre konservative Vorgängerin. Ähnliche politische Richtungswechsel sind auch bei den neuen Mitgliedstaaten durchaus denkbar; die Osteuropäer sind keineswegs notwendigerweise „geborene“ Gegner der EU-Sozialpolitik.

14 Dieses Argument lässt sich durch die Ergebnisse einer empirischen Studie über die Umsetzung von sechs sozialpolitischen EU-Richtlinien in vier Ländern erhärten. Auch dort stellte sich heraus, dass parteipolitische Faktoren wesentlichen Einfluss auf die Haltungen der jeweiligen nationalen Regierungen hatten (Treib 2003, 2004).

5 Schlussfolgerungen: Die EU und die Zukunft des Wohlfahrtstaates

Was lässt sich nun aus dem Gesagten für die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa folgern? Welche Möglichkeiten stehen der EU, insbesondere nach der jüngsten Reform im Rahmen des Verfassungsvertrages, zur Verfügung, um dazu beizutragen, dass der Wohlfahrtsstaat in Europa seine internen und externen Herausforderungen bewältigen kann?

Zunächst müssen all jene enttäuscht werden, die darauf warten, dass sich die EU selbst zu einem supranationalen Wohlfahrtsstaat mit eigenen Ausgabenprogrammen entwickeln wird. Sogar unter den glühendsten Befürwortern einer starken EU-Sozialpolitik innerhalb des Konvents waren solche Vorstellungen nicht zu finden. Es wird mittelfristig sicherlich keine europaweiten Renten-, Arbeitslosen- oder Krankenversicherungen geben. Angesichts des hohen Maßes an Legitimität, das nationale Regierungen aus ihren eigenen Wohlfahrtsprogrammen schöpfen, werden sie einem solchen Schritt sicherlich nicht zustimmen (Leibfried/Pierson 1992: 348). Es ist auch mehr als fraglich, ob die kollektive Identität der Europäer und insgesamt die Legitimität der supranationalen Institutionen belastbar genug wäre, um die benötigte Umschichtung von Finanzmitteln zugunsten der europäischen Ebene und die damit verbundene massive Umverteilung dieser Mittel zwischen reicheren und ärmeren Ländern unbeschadet überstehen zu können.

Das Warten auf supranationale Sozialprogramme dürfte aber nicht nur vergebens, sondern möglicherweise auch unnötig sein. Um die Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa zu bewahren, würde es bereits reichen, wenn die EU zur Sicherung der Finanzierungsbasis der nationalen Wohlfahrtsstaaten und zur Anpassung der bestehenden sozialpolitischen Programme an den demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel beitragen würde. Durch den Abbau wirtschaftlicher Grenzen im Rahmen des Binnenmarktes, die zunehmende Ausweitung des Wettbewerbsrechts auf wohlfahrtsstaatliche Dienste und die haushaltspolitischen Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist die EU zwar immer noch eher Teil des Problems als Mittel zu seiner Lösung. Dennoch ist die EU auf diesem Gebiet keineswegs untätig. Vielmehr existiert bereits heute eine beachtliche Zahl von europaweit gültigen Standards im Bereich der Geschlechtergleichbehandlung, des Arbeitsschutzes und auch des allgemeinen Arbeitsrechts. Diese Mindeststandards definieren eine für alle Mitgliedstaaten nicht zu unterschreitende Grenze, die im Zuge möglicher Deregulierungsschritte im Rahmen des Standortwettbewerbs nicht unterschritten werden kann. Auf diese Weise wird der vom Binnenmarkt entfesselte Wettbewerb der unterschiedlichen Regulierungssysteme wenigstens in einzelnen Bereichen politisch eingehegt. Manche dieser Rechtsakte (insbesondere die gesamte Geschlechtergleichbehandlungspolitik sowie die Richtlinien über Elternurlaub, Teilzeitarbeit oder befristete Arbeitsverträge) können durchaus auch als Antwort auf „neue soziale Risiken“ und damit als Beitrag zur notwendigen Modernisierung der

nationalen Wohlfahrtsstaaten als Reaktion auf interne Veränderungen der europäischen Gesellschaften betrachtet werden.

Die Reformen des Verfassungsvertrages, sollten sie denn jemals in ihrer heutigen Form in Kraft treten, werden die aktive sozialpolitische Rechtsetzung weiter stärken. Zuwachs wird vor allem eine Säule der Rechtsetzung bekommen, die auch schon in der Vergangenheit ein erstaunlich hohes Gewicht auf der europäischen Ebene hatte: die Rechtsfortbildung durch den EuGH. Analog zu der beachtlichen Rechtsprechungspraxis zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern dürften vor allem die nunmehr verbindlich im Verfassungsvertrag niedergelegten sozialen Grundrechte in den Händen des EuGH zu einer kreativen Rechtsfortbildung in Form von Richterrecht führen. Auch die sonstige legislative Tätigkeit der EU wird weiter voranschreiten. Die Diskussionen im Konvent haben deutlich gemacht, dass es eine breite Mehrheit für eine Fortentwicklung der sozialen Dimension gibt. Angesichts der Tatsache, dass sich zugleich auch eine kleine Gruppe sehr skeptischer Regierungen herausgeschält hat, dürfte es aber zu echten Fortschritten weiterhin nur dort kommen, wo Mehrheitsentscheidungen möglich sind. In dieser Hinsicht hat der Verfassungsvertrag allerdings keine greifbaren Neuerungen gebracht. Die Zukunft dieses Zweiges der EU-Sozialpolitik wird auch wesentlich von günstigen parteipolitischen Konstellationen in den Mitgliedstaaten abhängen. Denn auch das hat die Analyse der sozialpolitischen Positionen im Konvent deutlich gemacht: Die Haltungen zur EU-Sozialpolitik sind nicht allein von nationalen Interessen (an der Erhaltung der jeweils vorherrschenden Regelungstraditionen) bestimmt, sondern werden ebenfalls ganz wesentlich von parteipolitischen Gesichtspunkten beeinflusst.

Doch der Verfassungsvertrag könnte noch eine zweite Entwicklung mit positiven Konsequenzen für die Überlebensfähigkeit der nationalen Wohlfahrtsstaaten nach sich ziehen. Die sozialen Rechte in der Grundrechtecharta, die deutliche Aufwertung der allgemeinen sozialen Werte und Ziele sowie insbesondere die horizontale Sozialklausel könnten dazu beitragen, die bisher vorhandene konstitutionelle Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und sozialen Grundprinzipien aufzuheben oder zumindest ein Stück weit zugunsten des Sozialen zu korrigieren. Auf diese Weise könnte insbesondere das Vordringen des Wettbewerbsrecht in den Bereich wohlfahrtsstaatlicher Leistungserbringung aufgehalten oder doch wenigstens abgebremst werden. Auch bei sonstigen Liberalisierungsschritten dürften die Kommission und der EuGH in Zukunft sehr viel stärker als bisher dazu gezwungen werden, mögliche negative soziale Konsequenzen in ihre Überlegungen einzubeziehen.

Trotz alledem ist aus heutiger Sicht eine eklatante Regelungslücke in Bezug auf die klassischen sozialen Sicherungssysteme (mit Ausnahme der Koordinierung dieser Systeme zur Ermöglichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit) zu konstatieren. Die EU hat in diesem Bereich entweder gar keine Rechtsetzungskompetenzen oder kann nur auf der Basis von Einstimmigkeit handeln, was bei 25 Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Interessen faktisch einer Fortschreibung des Status quo gleichkommt. Dieser Bereich wird derzeit auf

EU-Ebene lediglich mittels der Offenen Methode der Koordinierung gestaltet. Dieser Regulierungsmodus erscheint durch seine Flexibilität zwar einerseits gut dazu geeignet, gemeinschaftliche Fortschritte in einem Bereich wie der sozialen Sicherheit zu erzielen, in dem verbindliche Lösungen für alle Mitgliedstaaten durch die extreme Heterogenität der nationalen Ausgangsbedingungen sowohl technisch als auch politisch sehr schwer zu erreichen sind. Auf der anderen Seite hat die Offene Koordinierung allerdings den Nachteil, dass Flexibilität und weit gehende Freiwilligkeit bei der Umsetzung keine Handhabe gegen Regierungen bieten, die sich nicht um die Erfüllung der unverbindlich vereinbarten Ziele kümmern.

Fritz Scharpf (2002: 654–658) hat außerdem völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass die Offene Methode der Koordinierung kein geeignetes Mittel ist, um den Standortwettbewerb in Europa einzudämmen und auf diese Weise die sozialpolitische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Denn es werden ja keine europaweiten Standards definiert, die sowohl für die umsetzenden als auch für nachfolgende Regierungen verbindlich sind und notfalls vor dem EuGH eingeklagt werden können. Selbst wenn es also beispielsweise gelänge, mithilfe der Offenen Koordinierung eine nationale Regierung zur Verabschiedung einer sowohl zukunftssicheren als auch sozial halbwegs gerechten Rentenreform zu bewegen, könnte man nicht ausschließen, dass eine Nachfolgeregierung vier Jahre später sozial unausgewogene Rentenkürzungen vornimmt, um dadurch die Beiträge zu senken und so attraktiver für ausländische Unternehmen zu werden. Die Offene Koordinierung wird also selbst unter den günstigsten Bedingungen lediglich dazu beitragen können, dass die nationalen Wohlfahrtsstaaten intelligente Lösungen bei der Restrukturierung der nationalen Wohlfahrtsstaaten finden. Diese Lösungen werden aber nach wie vor kompatibel mit einem deregulierten Binnenmarkt und einer restriktiven Haushaltspolitik sein müssen (siehe dazu auch Streeck 2000).

Letztlich wird man abwarten müssen, inwiefern die Offene Methode der Koordinierung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann. Sollten sich die Erfolge nicht einstellen, so ist davon auszugehen, dass die in diesem Beitrag identifizierte Koalition der Befürworter einer Weiterentwicklung der sozialen Dimension den Druck erhöhen wird, auch in diesem Bereich verbindliche Vorschriften zu schaffen, mit denen nicht nur eine bessere Umsetzung garantiert sondern darüber hinaus auch noch wirklich wettbewerbsresistente Regelungen geschaffen werden könnten. Angesichts der Diversität der nationalen Wohlfahrtsstaaten gibt es dabei sicherlich massive technische Schwierigkeiten zu überwinden. Diese scheinen jedoch nicht vollkommen unlösbar zu sein. So könnten beispielsweise unterschiedliche Standards für unterschiedliche Systeme (etwa getrennt für steuer- und für beitragsfinanzierte Rentensysteme) geschaffen werden, die dann zwar in allen Ländern gültig wären, aber nur für diejenigen Staaten tatsächliche Relevanz besäßen, die ein solches System haben oder neu einführen wollen. Man könnte ebenfalls auf das in anderen Bereichen bereits bewährte Instrument der Mindeststandards zurückgreifen, die ein gewisses nicht zu unterschreitendes Niveau definieren, aber oberhalb dieses Mindestniveaus unterschiedliche nationale

Regelungen zulassen. Darüber hinaus sind sicher noch mehr brauchbare Lösungskonzepte denkbar, um ein gewisses Maß an europaweiter Einheitlichkeit mit persistenter nationaler Vielfalt in Einklang zu bringen.

Angesichts der Gruppe von „Bremsern“, die sich in den Konventsdebatten deutlich gegen eine Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik ausgesprochen haben, wird es in der näheren Zukunft aber wohl in diesem Bereich wenig Fortschritte geben. Die EU-Sozialpolitik wird also auch weiterhin lediglich Inseln der supranationalen Regulierung im Meer des europaweiten Marktes bieten können. Manche dieser Inseln ragen aber auch heute schon weit über den Meeresspiegel hinaus und bieten daher relativ sicheren Schutz vor den Unwägbarkeiten der offenen See. Andere werden in Zukunft weiter an Größe gewinnen, manche auch neu entstehen. Man wird sehen müssen, inwiefern es den nationalen Wohlfahrtsstaaten gelingen wird, in diesem Fahrwasser zu bestehen, ohne Schiffbruch zu erleiden.

Literatur

Alber, Jens, 1992: Wohlfahrtsstaat. In: Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder. München: Beck, 542–554.

Anderson, Jeffrey J., 1995: Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block? In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 123–158.

Balze, Wolfgang, 1994: Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.

Berié, Hermann, 1993: Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht. In: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Soziale Integration in Europa. Bd. 1. Berlin: Duncker & Humblot, 31–107.

Bonoli, Giuliano, 2004: New Social Risks and the Politics of the New Social Policies. Konferenzpapier, 14th International Conference of Europeanists, Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?, 11–13 March 2004, Chicago.

Bundesministerium der Finanzen, 2003: Bundeshaushalt 2004: Tabellen und Übersichten. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Butt, Mark Eric/Julia Kübert/Christiane Anne Schultz, 2000: Fundamental Social Rights in Europe. Working Paper SOCI 104. Luxembourg: European Parliament, Directorate-General for Research.

Castles, Francis G., 1995: Welfare State Development in Southern Europe. In: West European Politics 18(2), 291–313.

CBI, 2002: Delivering a More Competitive Europe: The CBI's View of the Convention on the Future of Europe. London: Confederation of British Industry.

Crouch, Colin, 1993: Industrial Relations and European State Traditions. Oxford: Clarendon Press.

de la Porte, Caroline/Philippe Pochet (Hrsg.), 2002: Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination. Brussels: European Interuniversity Press.

de Ménil, Georges, 2003: Sozialklauseln gefährden den Euro. In: Süddeutsche Zeitung, 23.9.2003, 2.

Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 1997: Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich. In: Stefan Hradil/Stefan Immerfall (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 333–376.

Edwards, Paul/Mark Hall/Richard Hyman/Paul Marginson/Keith Sisson/Jeremy Waddington/David Winchester, 1999: Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-Liberalism to Where? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), Changing Industrial Relations in Europe. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 1–54.

Eichener, Volker, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der europäischen Integration. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta, 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Europäische Kommission, 2000: Haushaltsvademekum 2000. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäische Kommission, 2004: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004: Übersicht in Zahlen. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Falke, Josef, 2000: Soziale Grundrechte als Bestandteil einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In: Bremische Bürgerschaft (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Fachtagung am 26. September 2000. Bremen: Bremische Bürgerschaft, 27–72.

Falkner, Gerda, 1998: EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community. London: Routledge.

Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: Complying with Europe? Theory and Practice of Minimum Harmonisation and Soft Law in the Multilevel System. Cambridge: Cambridge University Press (im Erscheinen).

Ferner, Anthony/Richard Hyman (Hrsg.), 1999: Changing Industrial Relations in Europe. 2. Auflage. Oxford: Blackwell.

Ferrera, Maurizio, 1996: The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. In: Journal of European Social Policy 6(1), 17–37.

Ferrera, Maurizio/Anton Hemerijck/Martin Rhodes, 2000: The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy. Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Lisbon: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Flora, Peter (Hrsg.), 1986–1987: Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II. Bd. 1–3. Berlin: De Gruyter.

Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: European Journal of Industrial Relations 5(2), 117–138.

Gold, Michael, 1993: Overview of the Social Dimension. In: Michael Gold (Hrsg.), The Social Dimension: Employment Policy in the European Community. Houndmills: Macmillan, 10–40.

Gold, Michael/Manfred Weiss (Hrsg.), 1999: Employment and Industrial Relations in Europe. Den Haag: Kluwer.

Hartenberger, Ute, 2001: Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht: EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos.

Hodson, Dermot/Imelda Maher, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: Journal of Common Market Studies 39(4), 719–746.

Hoskyns, Catherine, 1996: Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union. London: Verso.

Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2004: Combatting Old and New Social Risks. Konferenzpapier, 14th International Conference of Europeanists, Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?, 11–13 March 2004, Chicago.

Ireland, Patrick, 1995: Migration, Free Movement, and Immigrant Integration in the EU:A Bifurcated Policy Response. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 231–266.

Istituto Affari Internazionali, 2003: EUCON Convention Watch, Issue 1. Rome: Istituto Affari Internazionali <http://www.euconline.net/Watch.htm>.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Kavanagh, Trevor, 2003: New Euro Constitution. In: The Sun, 20.6.2003.

Kleinman, Mark, 2002: A European Welfare State? European Union Social Policy in Context. Houndmills: Palgrave.

Küsters, Hanns Jürgen, 1982: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Baden-Baden: Nomos.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1992: Prospects for Social Europe. In: Politics and Society 20(3), 333–366.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 43–77.

Lindley, Robert. M., 1996: The European Social Fund: A Strategy for Generic Evaluation. In: Günther Schmid/Jacqueline O'Reilly/Klaus Schömann (Hrsg.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar, 843–867.

Mazey, Sonia, 1998: The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda? In: Journal of European Public Policy 5(1), 131–152.

Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1994: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse/Josef Molsberger/Christian Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Fischer, 263–292.

Nettesheim, Martin, 2002: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik. In: Integration 25(1), 35–48.

Notz, Kristina, 2003: Die Grundrechtecharta als Wertebasis der künftigen EU-Verfassung. In: Claus Giering (Hrsg.), Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München: Bertelsmann-Stiftung/Centrum für Angewandte Politikforschung, 28–34.

Ostner, Ilona/Jane Lewis, 1995: Gender and the Evolution of European Social Policies. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 159–193.

Pernice, Ingolf/Ralf Kanitz, 2004: Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism in Europe. WHI-Paper 7/04. Berlin: Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht <http://www.whi-berlin.de/fundamentalrights.htm>.

Pierson, Paul, 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In: Journal of European Public Policy 5(4), 539–560.

Rhodes, Martin, 1995a: A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 78–122.

Rhodes, Martin, 1995b: 'Subversive Liberalism': Market Integration, Globalisation and the European Welfare State. In: Journal of European Public Policy 2(2), 384–406.

Rifkin, Jeremy, 2004: Europa, du hast es besser. In: Süddeutsche Zeitung, 7./8.8.2004, 11.

Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt/M.: Campus.

Scharpf, Fritz W., 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: Journal of European Public Policy 7(2), 190–228.

Scharpf, Fritz W., 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: Journal of Common Market Studies 40(4), 645–670.

Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: Welfare and Work in the Open Economy. Bd. 1–2. Oxford: Oxford University Press.

Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, 2003: A Constitutional Treaty for the European Union: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. London: Her Majesty's Stationery Office.

Steinberg, Philipp, 2003: A Tentative Survey of the Innovations of the Constitution for Europe that Might Impact on National Constitutional Law. In: Jacques Ziller (Hrsg.), The Europeanisation of Constitutional Law in the Light of the Constitution for Europe. Paris: L'Harmattan, 139–156.

Streeck, Wolfgang, 1998: The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. In: Politics and Society 26(4), 429–459.

Streeck, Wolfgang, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the "European Social Model". In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt/M.: Campus, 245–261.

Streit, Manfred E./Werner Mussler, 1995: The Economic Constitution of the European Community: From 'Rome' to 'Maastricht'. In: European Law Journal 1(1), 5–30.

Thibaut, Bernhard, 1998: Wohlfahrtsstaat. In: Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik. Bd. 7: Politische Begriffe. München: Beck, 730–732.

Treib, Oliver, 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. In: Politische Vierteljahresschrift 44(4), 506–528.

Treib, Oliver, 2004: Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung der europäischen Sozialpolitik, Bd. 1. Frankfurt/M.: Campus.

Vandenbroucke, Frank, 2002: The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? MPIfG Working Paper 02/6. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-6/wp02-6.html>.

Vaubel, Roland, 2003: Europa droht eine Regulierungsspirale. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.7.2003, 12.

Author: Oliver Treib

Title: Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 99

Editor: Gerda Falkner
Associate Editor: Gertrud Hafner

ISSN: 1605-8003
© 2004 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • http://www.ihs.ac.at

ISSN: 1605-8003