IHS Political Science Series
Working Paper 44
June 1997

Grundrechte in der Europäischen Union: Ein Konferenzbericht

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):

Title:
Grundrechte in der Europäischen Union: Ein Konferenzbericht

ISSN: Unspecified

1997 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/982/

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

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 44

Grundrechte in der Europäischen Union

Ein Konferenzbericht

Rainer Bauböck / Josef Melchior (Hg.)

Grundrechte in der Europäischen Union
Ein Konferenzbericht

Rainer Bauböck / Josef Melchior (Hg.)

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 44

Juni 1997

Institut für Höhere Studien
Stumpergasse 56, A -1060 Wien
Fax: +43/1/597 06 35

Rainer Bauböck
Phone: +43/1/599 91-176
e-mail: bauboeck@ihssv.wsr.ac.at

Josef Melchior
Phone: +43/1/599 91-168
e-mail: mel@ihssv.wsr.ac.at

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

The Political Science Series is published by the Department of Political Science of the Austrian Institute for Advanced Studies (IHS) in Vienna. The series is meant to share work in progress in a timely way before formal publication. It includes papers by the Department's teaching and research staff, visiting professors, students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

All rights are reserved.

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Abstract

The European Commission has initiated a series of conferences in all member states of the European Union on fundamental political and social rights. The basic idea is to start a European-wide civil dialogue which should eventually lead to a revision of the Treaty on the European Union at a next Intergovernmental Conference. This volume documents the Austrian conference which was hosted by the Institute for Advanced Studies and held on 23 and 24 May 1997. In addition to the full text of some core statements at the meeting we report about the discussions in five parallel workshops and reprint the theses of keynote speakers.

Before the conference a questionnaire had been sent out to government agencies, NGOs and independent experts. We document the main findings of this survey and the proceedings of two discussion fora which focused on how to promote and implement political and social rights in the Union. The programme of the conference and the list of participants is documented in the Annex.

Inhalt

Vorwort 1

Plenumsreferate
Heinz Fischer **7**
Odile Quintin **10**
Freiheit und Gleichheit (Rainer Münz) **15**
Soziale Mindeststandards in Europa (Bernhard Felderer) **22**

Bericht aus dem AK 1:
Politische Grundrechte und Bürgerschaft 29

Thesenpapiere
Philippe C. Schmitter **39**
Ulrich Preuß **40**
Andreas Føllesdal **43**

Bericht aus dem AK 2:
Soziale Mindeststandards in Europa 53

Thesenpapiere
Franz Küberl **59**
Christoph Badelt **62**

Bericht aus dem AK 3:
Globalisierung und Sozialpolitik 65

Thesenpapiere
Ewald Nowotny **73**
Fritz Breuss **75**
Wolfgang Streeck **79**

Bericht aus dem AK 4:
Europäische Einheit und kulturelle Vielfalt 83

Thesenpapiere
Richard Münch **91**
Alex Demirovic **94**

Bericht aus dem AK 5:
Braucht Europa eine Verfassung? 101

Thesenpapiere
Armin von Bogdandy **109**
Heinrich Schneider **111**

Europäische Grundrechte im Spiegel der Meinungen – Ergebnisse einer schriftlichen Befragung 113

Zusammenfassender Bericht über die Diskussionsforen "Zivile und politische Grundrechte" sowie "Soziale Grundrechte" in der Europäischen Union 127

Anhang A
Konferenzprogramm

Anhang B
Fragebogen

Anhang C
ReferentInnenliste
TeilnehmerInnenliste
Adressenliste der nationalen Veranstalter der Grundrechts-Konferenzen

Institut für Höhere Studien
Institute for Advanced Studies

Stumpergasse 56

A-1060 Vienna

Austria

Tel.: +43-1-599 91-166

Fax: +43-1-597 06 35

Vorwort

Die Debatte um die nächsten Schritte im europäischen Einigungsprozeß konzentriert sich zur Zeit hauptsächlich auf die Einführung des Euro. Daneben wird über Institutionenreform (z.B. die zukünftige Vertretung der kleineren Staaten) und Osterweiterung diskutiert. Die Legitimität weiterer Integration hängt jedoch entscheidend davon ab, ob die EU sich von einer Staatenunion zu einer Union der Bürgerinnen und Bürger entwickelt.

Ein Hindernis auf diesem Weg ist das Grundrechtsdefizit im Bereich der Union: Obwohl alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten sind, ist diese bisher für die Union selbst nicht verbindlich. Das nun auch von Großbritannien akzeptierte Sozialprotokoll zum Maastricht-Vertrag bleibt in vieler Hinsicht zu unbestimmt, um auf die Herausforderungen steigender Arbeitslosigkeit und sozialer Marginalisierung zu antworten. Die mit dem Maastricht-Vertrag eingeführte Unionsbürgerschaft ist nur mit wenigen Rechten ausgestattet und schließt die in der Union niedergelassenen Einwanderer aus Drittstaaten aus.

Auf Anregung des Europäischen Parlaments hat die EU-Kommission einen Weisenrat gebeten, Vorschläge für die Behebung dieser Grundrechtsdefizite auszuarbeiten. Der Bericht des Weisenrates dient als Grundlagendokument für eine Serie von Konferenzen, die seit Ende 1996 in allen 15 Mitgliedsstaaten abgehalten werden. Das IHS hat für Österreich die Rolle des Gastgebers übernommen: Am 23. und 24. April fand im Wiener Palais Ferstel und Räumlichkeiten des Bundeskanzleramtes die österreichische Konferenz über Grundrechte in der Europäischen Union statt.

Die Ergebnisse dieser Serie von Tagungen sollen noch in die Amsterdamer Abschlussphase der Regierungskonferenz eingebracht werden. Das wichtigste Ziel ist jedoch ein langfristiges: in den einzelnen Mitgliedstaaten einen öffentlichen Dialog über Grundrechte in der EU zu initiieren, der über die kommenden Jahre geführt werden und erst auf einer nächsten Regierungskonferenz zur Änderung des Unionsvertrags seinen Abschluß finden soll. Ein solcher Dialog kann nur zustandekommen, wenn eine große Zahl von Personen und Organisationen das Thema sowohl als intellektuelle wie auch politische Herausforderung für die nächste Zukunft begreift.

Dieser Grundgedanke prägte die Konzeption der Tagung. Das IHS versuchte, jeweils drei verschiedene Adressatenkreise in unterschiedlicher Weise mit dem Thema zu konfrontieren: Erstens Intellektuelle und unabhängige Experten, zweitens Politiker, und drittens Organisationen (Behörden, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen).

In fünf parallelen Arbeitskreisen wurde am Freitag nachmittag über Notwendigkeit und Grenzen europäischer Grundrechte diskutiert. Zu diesem Teil der Tagung lagen Thesenpapiere der Keynote Speakers vor, die in diesem Bericht abgedruckt sind. Deren Beiträge wurden durch

kritische Kommentare von Koreferenten ergänzt. In diesem Teil kam es vor allem darauf an, das Thema in seiner ganzen Breite auszuloten und Kontroversen zuzuspitzen.

Am Freitag abend wurden Vertreter und Vertreterinnen aller fünf österreichischen Parlamentsparteien zu einer Podiumsdiskussion geladen. Die Chancen, Grundrechte in der Union zu erweitern, werden nicht zuletzt davon bestimmt werden, ob und wie dieses Thema in den parlamentarischen Auseinandersetzungen und Wahlkämpfen aufgegriffen wird. Hier ging es also darum, aus der Sicht der um Wählerstimmen werbenden Parteien Standpunkte, Interessen und Spielräume für die Realisierung dieses Anliegens offenzulegen.

Der Samstag Vormittag war schließlich den Problemen der Formulierung und Implementation von Grundrechten in der Union gewidmet. Ansprechpartner waren hier primär Vertreter von Behörden, Verbänden und NGOs. Diese Arbeit wurde in zwei parallelen Diskussionsforen geleistet, die sich jeweils den zivilen und politischen bzw. den sozialen Grundrechten widmeten. Zur Vorbereitung war an 336 Organisationen ein Fragebogen versendet worden, der Zustimmung oder Ablehnung zu den Vorschlägen des Weisenrates erheben sollte, aber auch mit offenen Fragen die Möglichkeit bot, Alternativen vorzuschlagen. Die Auswertung der Antworten von insgesamt 67 zurückgeschickten Fragebögen wurde als Input für die Diskussionsgruppen verwendet.

Eröffnet wurde die Tagung vom Präsidenten des österreichischen Nationalrates Heinz Fischer. Die Vorsitzende des Weisenrates Frau Maria de Lourdes Pintasilgo bezeichnete in ihrem Einleitungsreferat den Verlauf der Regierungskonferenz als enttäuschend und regte für die weitere Diskussion eine Neudefinition des Arbeitsbegriffs als Basis für die Ausgestaltung sozialer Rechte an. Seitens der Europäischen Kommission sprach die Leiterin des Generaldirektorats V Frau Odile Quintin. Die politischen und ökonomischen Implikationen von Grundrechten in der Europäischen Union wurden von Rainer Münz, Bevölkerungswissenschaftler an den Humboldt-Universität Berlin, und Bernhard Felderer, Direktor des IHS, skizziert. Die Vorträge von Heinz Fischer, Odile Quintin, Rainer Münz und Bernhard Felderer sind in diesem Konferenzband enthalten.

Die Konferenz wurde durch tatkräftige Unterstützung und Mitarbeit vieler Personen ermöglicht. Wir bedanken uns insbesondere bei Heinz Fischer, welcher die Tagung in Vertretung des Bundeskanzlers eröffnete, der zu diesem Zeitpunkt am Treffen der Regierungschefs der EU in Holland teilnahm und beim Nationalratsabgeordneten Josef Cap, der bei der Podiumsdiskussion kurzfristig für Wissenschaftsminister Caspar Einem einsprang. Rainer Münz arbeitete in der Konzeption und Vorbereitung der Tagung mit dem IHS-Team zusammen. In diesem Team sorgte Maria Hirzinger mit vollem Einsatz für eine reibungslose Organisation der Tagung. Sie wurde dabei von Gertrud Hafner und Monika Egelwolf tatkräftig unterstützt. Martin Schaurhofer, Theresia Unger und Barbara Liegl, die am IHS Politikwissenschaft studieren, übernahmen die Auswertung der Umfrage und die Einladung der Organisationen zu

den beiden Diskussionsforen. Darüber hinaus danken wir allen, die sich als Moderatoren und Berichterstatter für die fünf Arbeitskreise zur Verfügung stellten. Ihre Namen sind im Tagungsprogramm zu finden. Das Bundeskanzleramt trug durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten und einen Abendempfang zum repräsentativen Charakter der Tagung bei. Für die Finanzierung der Tagungskosten danken wir dem Generaldirektorat V der Europäischen Kommission.

Die Veranstaltung brachte keine Resolutionen oder politischen Fahrpläne. Das war auch nicht unsere Absicht. Ein Dialog über dieses Thema muß gerade in Österreich zunächst einmal eröffnet werden. Ob wir damit erfolgreich waren, wird sich erst in den nächsten Monaten und Jahren herausstellen. Erst wenn Nichtregierungsorganisationen, Behörden und Politiker dieses Anliegen als ihr eigenes begreifen und sich zu diesem Zweck untereinander koordinieren, kann es einen wirksamen österreichischen Beitrag zum Ausbau der sozialen und politischen Grundrechte in der Union geben.

Rainer Bauböck
Josef Melchior

Wien, 03.06.97

Plenumsreferate

Heinz Fischer

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich freue mich, daß gerade in Wien eine Konferenz stattfindet, die sich dem so wichtigen Thema der Grundrechte in Europa, genauer gesagt der politischen und sozialen Rechte in der EU annimmt.

Die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit eines sozialen und demokratischen Europas durch die Bürger hängt entscheidend von der diesen eingeräumten Rechtsposition ab. Gerade in politischen und sozialen Grundrechten kann und soll die oft als abstrakt empfundene europäische Integration für den Einzelnen konkret werden. Österreich begrüßt daher den Bericht des Komitees der Weisen "Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte", der sich dieser Themenstellung in sehr couragierter Weise annimmt und wichtige Vorstellungen zum Ausbau der Rechte der Unionsbürger enthält.

Dies gilt insbesondere für die in dem Bericht enthaltenen Überlegungen, das "europäische Sozialmodell" weiterzuentwickeln und vor dem Hintergrund der Erfahrungen der einzelnen nationalen Systeme der "Unionsbürgerschaft" einen um soziale Rechte erweiterten Inhalt zu geben.

Derzeit befindet sich die Regierungskonferenz der Europäischen Union in einer entscheidenden Phase. Österreich hat die Verhandlungen in der Regierungskonferenz mehrfach dazu benützt, den Grundrechtsschutz in der EU zu thematisieren, mit dem Ziel die politischen Rechte der Unionsbürger weiter auszubauen.

Konkret hat sich Österreich für einen Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) stark gemacht. Nach diesem Vorschlag soll im EU-Vertrag eine Ermächtigung der Union zum Beitritt zur EMRK verankert werden. Dieser Vorschlag unterstreicht den Stellenwert der EMRK als zentralem Instrument des Grundrechtsschutzes in Europa. Eine derartige Vorgangsweise zielt auf eine Harmonisierung des Grundrechtsschutzes in Europa ab und verhindert konkurrierende Schutzmechanismen in der Union einerseits und im Europarat andererseits. Ein Beitritt der Union zur EMRK würde dieser in Menschenrechtsfragen aber auch international ein noch stärkeres Gehör verschaffen. Auch wenn dieser Vorschlag jetzt noch nicht umgesetzt wird, hat er dazu beigetragen, auf europäischer Ebene die Sensibilität für Grundrechtsfragen zu stärken.

Eine von Österreich gemeinsam mit Italien vorgestellte Initiative enthält auch weitere Vorschläge zum Ausbau der politischen Rechte der Unionsbürger. So wurde auch ein Recht auf Teilnahme an kommunalen Referenden sowie die Möglichkeit eines Volksbegehrens auf europäischer Ebene vorgeschlagen. Weiters enthält die Initiative auch einen Vorschlag für das

Recht der Unionsbürger, “sich auf europäischer Ebene in Form von politischen Parteien frei zusammenzuschließen, die auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit beruhen, sowie einen Vorschlag für ein Recht sich Gewerkschaften und anderen Verbänden auf europäischer Ebene anzuschließen, die in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaates oder der Gemeinschaft gegründet worden sind.”

Alle diese von mir erwähnten Vorschläge dienen letztlich dazu, den politischen Charakter der Union zu stärken und das Zusammenwachsen Europas zu beschleunigen.

Wenn man allerdings über das Zusammenwachsen Europas spricht, so kann man nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß sich die Union in einer schwierigen Phase befindet und mit dem Phänomen einer hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert ist. Gerade auch in diesem Bereich erwarten sich die Bürger Antworten und konkrete Aktivitäten der Union.

Die Glaubwürdigkeit der Europäischen Integration wird in hohem Ausmaß davon abhängen, ob es gelingt, Beschäftigung zu schaffen und Beschäftigung zu sichern. Österreich hat folglich die Schaffung eines neuen Titels im EG-Vertrag über die Beschäftigung vorgeschlagen. Ein derartiges “Beschäftigungskapital” soll zeigen, daß die Sicherung von Beschäftigung ein zentrales Anliegen der Union ist. Die Gemeinschaft hätte demnach zur Vollbeschäftigung beizutragen und die Mitgliedsstaaten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse zu betrachten.

In diesem Zusammenhang hat Österreich auch die Verankerung sozialer Grundrechte vorgeschlagen. Ich bin sehr froh, daß sich auch diese Tagung der sozialen Grundrechte annimmt. Die Tatsache, daß die durch liberale Grundrechte gesicherte Freiheit für sich alleine

den Menschen kein menschenwürdiges Leben sichert, sondern es auch eines Mindestmaßes an materieller Sicherheit bedarf, damit der Einzelne in die Lage versetzt wird, diese Freiheit zu nutzen, muß sich auch im Grundrechtskatalog widerspiegeln.

Ich glaube, daß der Vorwurf der mangelnden Justiziabilität, der der Verankerung sozialer Grundrechte immer wieder gemacht wird, durch eine differenzierte Betrachtungsweise auszuräumen ist. Dort wo es möglich ist, dem Einzelnen einen subjektiven Rechtsanspruch zu verleihen (wie etwa bei der Berufswahl) müssen wir dies tun. In anderen Fällen (wie etwa beim Recht auf Arbeit) müssen wir uns mit Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen begnügen. Des weiteren können soziale Grundrechte auch als Leitlinie für die höchstgerichtliche Rechtsprechung dienen. Dies gilt insbesondere für Grundrechte, deren inhaltliche Ausgestaltung einer Wertentscheidung bedarf, wie etwa auch beim Gleichheitssatz.

Auch in Österreich wurden in jüngster Zeit wieder Initiativen ergriffen, um soziale Grundrechte in der Verfassungsordnung zu verankern. Diese betreffen einerseits den Entwurf für ein Bundesverfassungsgesetz über das Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe, welches die Gesetzgebung anhält, soziale Sicherheit durch ein umfassendes System der Sozialversicherung zu gewährleisten.

Ein weiterer Entwurf enthält einen umfassenden Katalog über wirtschaftliche und soziale Grundrechte. In diesem ist etwa ein Recht auf Arbeit enthalten, eine Zielbestimmung, daß Vollbeschäftigung ein wesentliches Ziel der Politik ist und die Möglichkeit für Arbeitsuchende vorgesehen werden muß, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung in Anspruch zu nehmen. Ich hoffe, daß diese zu einem positiven Abschluß gebracht werden.

Ich wünsche Ihrer Konferenz ein gutes Gelingen und hoffe, daß von ihr ein weiterer Anspruch zur Verstärkung der politischen und sozialen Rechte in der Union ausgeht.

Odile Quintin

Ladies and Gentlemen,

I am very pleased to have the opportunity to participate, on behalf of the European Commission, in the Austrian conference on political and social rights in the European Union.

I should like to thank the Institute for Advanced Studies for organising this event and for ensuring that we will have over these two days an open and broad-based debate on issues of great concern.

This conference is part of a Europe-wide debate on the future of fundamental social rights in the European Union launched by the Commission as a direct follow-up to the report presented by the Comité des Sages.

May I, on behalf of the Commissioner, once again congratulate the members of the Comité des Sages and its rapporteur, Mr de Foucauld, for their excellent report and for their vision of the social and civic rights that should underpin our modern Europe.

In her speech, Ms Pintasilgo has given you a comprehensive overview of the report. You will know that a substantial part of it has been taken up in the Commission's proposals for social policy in its Opinion for the Intergovernmental Conference.

Today I would like to set out why I believe the social dimension continues to be crucial to the development of the Union and why we need to understand – and act upon – the aspirations and the needs of our citizens.

We are arriving at a turning point in the development of the European Union. The IGC is now entering its final phase. The Amsterdam summit is expected to bring the negotiations to a close in June. It is faced with a major challenge: to bring the Union closer to the concerns of the 350 million Europeans. The citizens of Europe expect added value from the Union, that is proof of its ability to deal with the basic problems of society and the concerns of its citizens in relation to unemployment, the environment, immigration and the fight against crime, drug abuse and terrorism.

One of the most frequent criticisms people voice in regard to the European venture is the lack of any solid social basis. They believe that the necessary balance between social aspects and economic aspects has not been attained. That is why we urgently need to allay people's fears by making use of the opportunity provided by the Intergovernmental Conference to give the Union a strong social identity.

The report by the Comité des Sages puts forward a series of proposals for strengthening the social dimension in building the Europe of tomorrow. Some of these proposals are now on the negotiating table at the Intergovernmental Conference. I do not want to go into detail, but would just draw your attention to the European Commission's social policy goals for the IGC and the new Treaty. I would like to highlight five issues in particular.

1. Employment

European citizens want a Treaty that places the fight against unemployment at the top of the list of EU objectives. We have 18,5 million people registered unemployed across the Union. In real terms, there are probably many more. Many, and above all the young, experience problems in finding work. As we go through a period of massive social and economic change many of those who are in jobs feel uneasy and insecure, even when they are well-qualified.

We know that economic growth, essential as it is, is not enough to create jobs. Growth alone cannot turn the situation around. Member States have come to understand that, if growth is to be translated into more jobs and sustainable jobs, they must modernise their labour markets. This means structural reform. And Member States also know that our future competitiveness will rely above all on the quality and flexibility of our human resources and on our ability to mobilise and motivate people.

But if we are to develop the kind of social policy that we all want, we must have the right tools and the right conditions. The Irish and Dutch Presidencies have made good progress on this issue, and it is likely that there will be a new chapter in the Treaty on employment. Although responsibility for employment policy must remain essentially with the Member States, we do need explicit provision in the Treaty for common employment strategies to be co-ordinated at Union level. Only in this way will we get better coherence between the economic and social dimensions of the Union. The new framework would define the role and responsibilities of the Union without diminishing the responsibilities of the Member States. The EU's role would be to add value, to complement the action of Member States and to increase efficiency from a multilateral and macro-economic perspective.

2. Social Dialogue

The second issue is the social dialogue, which is now strong in Europe, but which has to be consolidated and further developed.

The so-called Maastricht Protocol offers the social partners – employers and trade unions – at Union level, an explicit role in decision-making. It allows for a collective bargaining agreement as an alternative to legislation. If we are to achieve social advances from which all European

citizens can benefit and to ensure a balanced approach to European integration, we need the single, coherent and effective framework that would come with the integration of the Social Protocol into the Treaty. That is why the Commission has strongly argued that the existing Social Chapter – the Agreement on Social Policy as annexed to the Maastricht Treaty – should be integrated into the new Treaty. The latest discussions at the IGC confirmed the fact that there is already a general agreement among all Member States for the incorporation of the Social Protocol after the clear commitment from the new British Government in favour of this text. Moreover, most Member States appeared to be in favour of a reinforcement of the text as proposed by the Commission.

3. Civil Dialogue

Thirdly, we want more scope for the consultation of voluntary and charitable organisations so that we can extend the social dialogue by establishing a "civil dialogue". On this issue, the Maastricht Treaty had already, albeit marginally, focused on the role of such organisations in the so-called "Declaration 23". The Commission wants to see this provision incorporated in the new Treaty.

There are at least two good reasons for that.
First, civil society now plays a vital role in addressing the severe social problems that we face, especially unemployment, deprivation and discrimination. NGOs, as essential actors in the social policy field, have a right to play their part in EU social policy making. Second, this also offers a practical way of bringing Europe closer to the citizen. It makes the EU more accessible, better understood. Networks of NGOs across the EU link together local areas and regions. Using these links will help us to build a people's Europe.

Social policy development at European Union level needs advice and feedback from the organisations that tackle social issues locally, on the ground. A new Article in the Treaty will strengthen our capacity to communicate with NGOs in the policy matters that concern them. I believe that it is in the interests of NGOs to make clear to governments that you support the insertion of such a clause in the Treaty.

Linked to this, we are also working hard to find a satisfactory legal basis to fund incentive measures in the social policy field along the lines of the programmes which we have run or proposed in the past, for example, on social exclusion and ageing. These programmes have run into considerable difficulties in the Council because they have to based on Article 235 which requires unanimity.

The Commission has proposed that it should be possible for the Union to adopt these kinds of actions on the basis of qualified majority in the same way as we are able to adopt incentive

measures, for example, in the area of education (Article 126), training (Article 127) and public health (Article 129).

Its purpose would be to promote the networking of NGOs and other voluntary groups by encouraging the transfer of best practice and experience and promoting study visits and other forms of exchanges between groups addressing issues of common concern such as social exclusion, equal opportunities and disability, i.e. preoccupations which are extremely close to the heart of nearly all European citizens

4. Fundamental Rights of Citizens

My fourth point is an issue at the heart of the Comité des Sages report. It is also of great importance to the IGC negotiations and is vital to the future of the Union: the fundamental rights of its citizens.

Giving individuals access to a set of fundamental rights enshrined in the Treaty and guaranteed by the Court of Justice would not only show that the European Union was 100% committed to the rights of its citizens. It would strengthen people's sense of being citizens of that Union.

In the preparations for the IGC, the Commission has taken on board one of the key ideas in the Comité des Sages report: the reinforcement of judicial review of respect for fundamental rights. The proposal is to extend the powers of the Court of Justice regarding respect for fundamental rights in areas falling within the scope of the three pillars. This could be easily achieved by amending Article L of the Treaty on European Union. However, the Conference has made little progress in discussion on this matter.

At the same time, the Commission has sought a provision in the Treaty banning discrimination**.** In terms of equality for women and men, this would go far beyond equal pay. It would also allow us to take a stronger stance against racism and xenophobia, a significant achievement during this Year Against Racism.

The Dutch Presidency draft proposes a new Article (6A) which would prohibit discrimination based on "sex, racial or ethnic origin, religious belief, disability, age or sexual orientation". This text is both courageous (because some of the grounds on which action could be taken are controversial) and timid (because it has no direct effect and requires unanimity within the Council).

With regard to freedom of movement for persons within the Union, the Commission takes the view that it is necessary to press on with policies to remove all barriers and ensure at the same

time that people may move within an area of freedom and security. Otherwise, sooner or later, freedom of movement may well be placed in jeopardy.

These aims would be best assured by transferring the fields of justice and internal affairs to the Community framework (first pillar), with the exception of judicial and police co-operation in criminal matters. This question is still under discussion at the IGC but it seems that a majority of Member States is favour of this idea.

5. Equality for Women and Men

As far as equality for women and men is concerned, the Dutch text is largely consistent with what the Commission is looking for. It says in particular that:

- equality for women and men will be a key task of the Community;
- the fight against gender discrimination will form part of the general non-discrimination clause just referred to;
- the scope of the article of the Treaty that deals with equal pay would be broadened (with a reference to equal pay for equal value instead of "equal work", and a legal basis for further instruments in the fields of equality in matters of employment and occupation;
- finally, positive action measures would be allowed.

Equal treatment for women and men is a fundamental principle. It is central to the definition of democratic citizenship. The EU has a long track record on this issue, recognised all over the world. Now is the time to go further and to give a clear signal of the EU's commitment to equality for women and men.

Conclusion

I believe that the Comité des Sages report has given us a solid basis for a discussion of social and civic rights here at this conference. A new treaty will not change our lives overnight but it will offer new scope for the development of European policies and for wider individual participation in the process. European values have always mattered in the world. And they continue to matter. We have the power to provide the rest of the world with the model of a democratic society, a successful economy, and the fair distribution of wealth and opportunities. Our citizens have a strong social agenda. This is why we need to encourage debate on these subjects. Initiatives like today's are extremely important to let the decision-makers at the Intergovernmental Conference know what the priorities of the citizens of Europe are, priorities for reinforcing fundamental rights and the overall effectiveness of social policy on the eve of the 21st century.

Rainer Münz

“Freiheit und Gleichheit”

Grund- und Freiheitsrechte sind Kinder der Aufklärung. Sie leben von der Vorstellung einer Gesellschaft, die im Prinzip aus mündigen Bürgern besteht. Diese regeln ihre Angelegenheiten selbst, wenn man sie nur läßt – von der Religion über den ausgeübten Beruf und den Erwerb von Eigentum bis zur Wahl des Wohnortes. Voraussetzung ist, daß die Obrigkeit nicht nach Gutdünken in das Leben der Bürger eingreift, sondern sich an Grundregeln halten muß.

Um dieses politische Programm ging es – ganz exemplarisch – im Kampf des englischen Parlaments mit den Stuarts: von der Petition of Rights des Jahres 1628 über die Habeascorpus-Akte von 1679 bis zur Bill of Rights (1689). Karl I kostete dies den Kopf, Jakob II immerhin den Thron. Anders als in vielen politischen Auseinandersetzungen davor wurde im England des 17. Jahrhunderts nicht bloß um die Wiederherstellung älterer Privilegien von Städten, Ständen und partikularen Gruppen gerungen, auch wenn dies vielen Zeitgenossen damals so erschien. Tatsächlich ging es erstmals um Rechte von Individuen, die generell, d.h. ohne Ansehen der Person gelten sollten. Daran orientierten sich 100 Jahre später die nordamerikanische und die französische Revolution. Am 26. August 1789 erfolgte in Paris die Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Im Jahr darauf wurde die US-amerikanische Verfassung um die Bill of Rights des Staates Virginia ergänzt (1st-10th amendement).

Die österreichische Reichshälfte der Habsburger Monarchie folgte 1867 mit dem Staatsgrundgesetz, dessen Grund- und Freiheitsrechte bis heute Gültigkeit haben. Dies verdanken wir allerdings nicht dem besonderen Respekt der Österreicher vor älteren Verfassungstexten, sondern einem ganz anderen Charakteristikum unseres politischen Systems. Weil man sich 1919–20 auf keinen Text einigen konnte, trat die Kelsen'sche Verfassung ohne neuen Grundrechtskatalog in Kraft. Gedacht war an ein Provisorium. Eine Kommission sollte den fehlenden Grundrechtskatalog nachliefern. Daran arbeitet diese Kommission – mit kurzer Unterbrechung in den Jahren 1933-1945 – nun schon seit 77 Jahren.

Drei zentrale Motive der europäischen und nordamerikanischen Grund- und Freiheitsrechte sind evident. Es geht: erstens um den Schutz des Bürgers vor obrigkeitsstaatlichen Eingriffen und behördlicher Willkür; zweitens um die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz; und drittens ganz grundsätzlich um den Respekt vor der Würde jedes einzelnen Menschen.

1. Der Bürger als Souverän

Die politische Realität des 19. und 20. Jahrhunderts machte allerdings klar: Die Abwehr obrigkeitsstaatlicher Übergriffe ist zuwenig. Die Bürger müssen ihre Rechte und Chancen aktiv wahrnehmen und im Anlaßfall auch gegen bestehende Institutionen durchsetzen können. Dazu

benötigen sie eine unabhängige Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Und dazu benötigen sie politische Rechte: vom aktiven und passiven Wahlrecht über das Recht auf freie politische Betätigung und auf Gründung von Parteien bis zur Gewißheit, vom eigenen Staat nicht nach Belieben ausgebürgert werden zu können.

Deshalb ist es mit der Deklaration und periodischen Beschwörung von Grundrechten nicht getan. Erst die Einbettung in eine demokratische Verfassung, in eine rechtsstaatliche Ordnung und in einen öffentlichen Diskurs über Sinn und Ausgestaltung von Grundrechten erfüllen diese mit Leben. Das bürgerliche Individuum als Träger abstrakter Rechte bedarf des Citoyen, also des Bürgers, der sich am Prozeß der Meinungs- und Willensbildung beteiligt; und der damit als Souverän die Bedingungen zur Verwirklichung seiner Rechte schafft.

Die Identität von Staatsbürger und politischem Souverän war weder auf der Basis der englischen Bill of Rights, noch in der US-amerikanischen und der französischen Verfassung oder im österreichischen Staatsgrundgesetz gegeben. Erst mit der Abschaffung der Sklaverei, mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer und Frauen, mit der Abschaffung aller Standesprivilegien und mit der Entlassung der Kolonien in die Unabhängigkeit (bzw. ihrer Aufnahme in den Staatsverband des jeweiligen Mutterlandes) waren und sind diese Voraussetzungen gegeben. Dazwischen lagen eine Reihe gewaltsamer Auseinandersetzungen: vom amerikanischen Bürgerkrieg über die Kämpfe ums allgemeine Wahlrechts im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert bis zu den Kriegen der Briten, Franzosen, Niederländer und Portugiesen gegen antikoloniale Unabhängigkeitsbewegungen.

Die Pläne der seit Mai 1997 amtierenden britischen Labour-Regierung, dem Erbadel im House of Lords Sitz und Stimme abzuerkennen, bedeuten in Europa einen letzten – unblutigen – Schritt auf dem Weg zur formellen Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und beim Wahlrecht.

2. Soziale Sicherheit

Formelle Gleichheit genügt nicht. Diese Kritik an der bürgerlichen Gesellschaft ist nicht neu. Sie wurde zuerst von Theoretikern der Arbeiterbewegung, von sozialistischen und humanistisch inspirierten Politikern, schließlich auch von christlich-sozialer und konservativer Seite erhoben. Die Kritik hatte – und hat bis heute – zwei Stoßrichtungen. Erster Einwand: Materielle Not, existentielle Bedrohung, aber auch schlichte Unwissenheit können im Prinzip jeden an der Wahrnehmung politischer und bürgerlicher Grundrechte hindern. Theoretiker der frühbürgerlichen Gesellschaft hatten darauf noch mit dem Hinweis auf selbstverschuldete oder gottgewollte Notlagen reagiert. Die Antworten des späten 19. und vor allem des 20. Jahrhunderts sind: ein flächendeckendes Bildungssystem in Kombination mit der Durchsetzung der Schulpflicht; und die Einführung sozialer Sicherungssysteme mit Beitragspflicht.

Der zweite Einwand gegen bloß formelle Gleichheit machte sich am Konflikt zwischen Kapital und Arbeit fest. Denn bald war klar, daß es mit der Befreiung besitzloser Unterschichten aus feudalen Abhängigkeits- und Untertanenverhältnissen allein nicht getan ist. Auch das frei vereinbarte Arbeitsverhältnis zwischen industriellen, gewerblichen oder privaten Dienstgebern und ihren Arbeitnehmern blieb in der Regel ein Verhältnis zwischen ungleichen Partnern. In dieses Verhältnis griff und greift der Staat seit dem späten 19. Jahrhundert regulierend ein: Zum einen wurden fast überall in Europa Arbeitsschutzbestimmungen und Mindestlöhne festgelegt. Zum anderen wurde die Position der Arbeitnehmer gestärkt; insbesondere durch das erstrittene Recht auf gewerkschaftliche Selbstorganisation, durch das Recht auf Abschluß von Kollektivverträgen, schließlich durch die Wahl von Betriebsräten und andere Formen betrieblicher wie auch überbetrieblicher Mitbestimmung.

Die hier skizzierte Entwicklung orientiert sich an T.H. Marshalls berühmter Analyse “Citizenship and Social Class” aus dem Jahr 1948. In den USA und Großbritannien erfolgte die Durchsetzung von Grundrechten tatsächlich in dieser Reihenfolge: Erst ging es um die Verankerung bürgerlicher Grund- und Freiheitsrechte, insbesondere um die Gleichheit vor dem Gesetz, dann um die politische Gleichheit aller Staatsbürger, schließlich um grundlegende arbeits- und sozialrechtliche Regelungen. In Deutschland und Österreich war die Reihenfolge eine andere. Die Bismark'sche Sozialgesetzgebung und die an ihr orientierten österreichischen Regelungen schufen die Grundlagen eines modernen Arbeits- und Sozialrechts. Dies diente in den 1880er Jahren keineswegs dem Ziel, andere bürgerliche Grundrechte substantiell zu ergänzen. Vielmehr sollte die entstehende Arbeiterbewegung politisch neutralisiert werden, was bekanntlich mißlang. Trotzdem war die damalige Gesetzgebung Deutschlands und Österreichs international richtungweisend. Denn sie führte zur Gründung einer staatlich garantierten Sozialversicherung und zu einschlägigen Mutterschutz-, Jugendschutz- und Arbeitsschutzbestimmungen.

3. Internationalisierung von Grundrechten und Mindeststandards

Schon seit über 100 Jahren gibt es Bemühungen, Grundrechten, sozialen Mindeststandards und den Menschenrechten jenseits des nationalstaatlichen Rahmens universelle Geltung zu verschaffen. Ein frühes Beispiel ist die auf den Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 beschlossene Haager Landkriegsordnung mit einschlägigen Schutzbestimmungen für kämpfende bzw. in Gefangenschaft geratene Soldaten und Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten. In dieselbe Epoche fallen die Internationalen Arbeitskonferenzen mit ihren arbeitsrechtlichen Empfehlungen, zu deren Durchsetzung 1919 die ILO in Genf als Organisation des Völkerbundes gegründet wurde. Daneben befaßten sich eigene Kommissionen des Völkerbundes mit Fragen des Flüchtlingsschutzes und der Abschaffung der Sklaverei. Schließlich besaß der Völkerbund auch das Mandat, über die Einhaltung von Minderheitenschutzbestimmungen in Ostmitteleuropa und auf dem Balkan zu wachen.

Die Arbeit des Völkerbundes blieb in den 20er und 30er Jahren weitgehend wirkungslos. Doch sie ebnete den Weg für ein seit 1945 innerhalb der Vereinten Nationen und später auch im Rahmen von Europarat und KSZE/OSZE vertretenes Prinzip. Die Durchsetzung bestimmter Grundrechte fällt nicht mehr allein unter die Souveränität der jeweils betroffenen Nationalsstaaten. Über die Einhaltung von Bürgerrechten und Mindeststandards dürfen seither auch andere Staaten, Internationale Organisationen und Gerichte befinden oder diese zumindest anmahnen.

Grundlagen dafür bieten zum einen die Charta der UN von 1945 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 sowie die 1966 von der UN-Generalversammlung beschlossenen Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Noch einschlägiger, weil internationaler richterlicher Kontrolle unterworfen, ist für uns die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950. Im Gegensatz dazu verfügt die Europäische Sozialcharta von 1961 nur über schwach ausgebildete Verfahren zur Überwachung ihrer Normen. Vorerst rudimentäre Grundrechte beinhaltet schließlich das geltende EU-Recht. Sie sind notfalls vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einklagbar.

4. Öffentliche Debatte statt Kabinettspolitik

Im Rahmen der aktuellen Auseinandersetzung um das Europa der Zukunft werden heute vor allem zwei Fragen diskutiert. Erstens: Euro ja oder nein? Und zweitens: Lohnt es sich, dafür die Verschuldung unserer nationalen Haushalte zu reduzieren, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen? Debatten um Sinn und Zweck politischer Reformen innerhalb der EU sowie um Grundrechte und Mindeststandards finden – wenn überhaupt – nur am Rande statt. Um das Für und Wider einer europäischen Beschäftigungspolitik, mit deren Hilfe sich ein Recht auf Arbeit und Einkommen durchsetzen ließe, wird trotz 19 Millionen Arbeitslosen nicht halb so engagiert gestritten, wie um die Senkung des Nettodefizits der öffentlichen Haushalte auf 3% der BIP. Das Ringen (oder sollte man besser sagen: Gerangel?) um EU-Reformen im Rahmen der seit 18 Monaten laufenden Regierungskonferenz findet überhaupt unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Dieser Mangel an öffentlicher Diskussion und kollektiver Willensbildung ist ein Fehler, denn gerade auf den weniger diskutierten Feldern entscheidet sich, in welchem Europa wir zukünftig leben werden.

Diesem Defizit versucht unsere Konferenz entgegenzuwirken. Hier geht es einmal nicht um die Erfüllung der Kriterien von Maastricht, sondern um eine Verständigung über Grundrechte und Mindeststandards sowie über wünschenswerte und machbare politische Reformen.

5. Acht Vorschläge zur Ergänzung des Unionsvertrages

Als Anregung zur Diskussion, aber auch um mögliche Handlungsspielräume und realistische Ziele zu skizzieren, lassen sich aus heutiger Sicht acht Punkte formulieren, die Europas Staats- und Regierungschefs im Amsterdam oder zu einem späteren Zeitpunkt zum Thema "politische und soziale Grundrechte" beschließen könnten:

1. Die explizite Nennung der bereits kodifizierten oder abzuleitenden Grundrechte und Mindeststandards in einem revidierten Unionsvertrag;

2. den Beitritt der EU als ganzer zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Europäischen Sozialcharta;

3. die Aufwertung der Unionsbürgerschaft durch Festlegung individueller und kollektiver Rechte und Pflichten der EU-Bürger einschließlich klarer Kriterien für die Einbürgerung in EU-Staaten lebender Angehöriger von Drittstaaten;

4. Maßnahmen gegen die ökonomische und soziale Ausgrenzung von Personen und sozialen Gruppen innerhalb der EU (analog zu bestehenden Maßnahmen, die aus den Regional-, Struktur- oder Kohäsionsfonds finanziert werden);

5. die inhaltliche Ausgestaltung des Sozialprotokolls (im Anhang zum Vertrag von Maastricht), nachdem als letzter EU-Staat nun auch Großbritannien diesen Vertragsteil akzeptiert;

6. die Verteidigung des Wohlfahrtsstaates westeuropäischer Prägung als Gesellschaftsmodell in Konkurrenz zu den USA, Japan und diversen industriellen Schwellenländern;

7. die Achtung der Menschenrechte und bestimmter Mindeststandards (z.B. Verbot der Kinderarbeit) durch Drittstaaten als Kriterien der europäischen Außenhandelspolitik sowie der gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; 2. Säule der EU);

8. die Erweiterung der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des EU-Parlaments; damit verbunden: einen Auftrag an das 1999 (also in zwei Jahren) neu zu wählende Europäische Parlament. Dieses sollte einen neuen Grundrechtskatalog ausarbeiten, sich mit der Kommission über soziale Mindeststandards verständigen sowie Rechte und Pflichten der EU-Bürger im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Staatsbürgerschaft definieren. Das nächste EU-Parlament würde damit auch zu einer verfassunggebenden Versammlung.

6. Noch einmal: Wozu Grundrechte und Mindeststandards?

Daß wir heute – fast genau 40 Jahre nach Gründung der EWG – über Grundrechte und Mindeststandards in Europa nachdenken und diskutieren können, läßt eine zentrale historische Errungenschaft dieser Epoche aus dem Blick geraten: die Abwesenheit von Krieg, die uns inzwischen fast selbstverständlich erscheint. Nach einer mehrhundertjährigen Phase machtpolitischer Konfrontationen herrscht friedliche Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und ihren kleineren Nachbarländern. Dies ist kein Nebenprodukt der europäischen Integration, sondern stand den Gründern der EWG 1957 als Ziel klar vor Augen. Sie verstanden den Einigungsprozeß auch als Antwort auf Krieg und Zerstörung, auf 20 Millionen Tote im Ersten und 60 Millionen Tote im Zweiten Weltkrieg. Wahrscheinlich hatten diese drei Länder Westeuropas als ehemalige Großmächte nach Beginn der globalen Ost-West-Konfrontation auch kaum eine Alternative zur ökonomischen und politischen Zusammenarbeit.

Heute reicht der Hinweis auf über 50 Jahre Frieden in Westeuropa nicht mehr aus, um ein vereintes Europa zu legitimieren und voranzubringen. Denn aus dem Europa der Vaterländer, die bei Kohle, Stahl und Landwirtschaft kooperieren, wurde längst ein Projekt, dessen ökonomische Dimension der politischen und sozialen vorauseilt.

Die Folgen sind bekannt: Ein Teil der Firmen, der Beschäftigten und der Kapitaleigner profitiert überproportional vom Prozeß der europäischen Integration. Ihnen bringen die Freiheit der Bewegung auf einem Markt mit 383 Millionen Mitgliedern größere Chancen. Auf der anderen Seite stehen jene, denen mehr Konkurrenz und ein freier Kapitalverkehr nicht hilft. Sie gehören ganz offensichtlich zu den Verlierern oder müssen doch befürchten, schon bald zur Gruppe der Verlierer zu gehören. Für sie wird die Unsicherheit größer. Ein solches Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten gibt es längst. Die wachsende Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern birgt nicht bloß sozialen Sprengstoff, sondern auch kaum zu unterschätzende politische Risiken für den Fortgang des europäischen Einigungsprozesses. Deshalb müssen die EU und ihre Mitgliedsstaaten gerade jenen ein Angebot machen, deren ökonomischer Spielraum kleiner wurde oder die individuell erheblich größerer Konkurrenz ausgesetzt sind. Dies ist nicht bloß ein Akt der Solidarität, sondern liegt auch im wohlverstandenen Eigeninteresse derer, die vom gemeinsamen Markt profitieren. Soziale Grundrechte und Mindeststandards sind ein solches Angebot, eine europäische Beschäftigungspolitik ebenfalls.

Gleichzeitig müssen die EU-Bürger größere Chancen zur Mitgestaltung erhalten – nicht nur die Europa-Fans, sondern auch die Skeptiker. Das Angebot an sie muß lauten: mehr Öffentlichkeit für anstehende Probleme und Entscheidungen, größere Transparenz der Entscheidungsprozesse, mehr Demokratie, mehr politische Rechte für den einzelnen Bürger. Wenn dies nicht gelingt, droht jede zukünftige Integration Europas an den knappen politischen Mehrheitsverhältnissen und der Profilierung anti-europäischer Parteien in einigen der heute 15,

zukünftig 18 bis 25 EU-Mitgliedsstaaten zu scheitern. Wer dies nicht will, muß über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion hinausdenken. Das vereinte Europa muß für alle EU-Bürger auch zu einem Raum der demokratischen Mitbestimmung, der sozialen Sicherheit, der bürgerlichen Rechte und der individuellen Freiheiten werden.

Bernhard Felderer

"Soziale Mindeststandards in Europa"

Nach den Reden des Präsidenten des österreichischen Nationalrates, Heinz Fischer, der Vorsitzenden des Weisenrates der EU, Maria de Lourdes Pintasilgo, und der Repräsentantin der EU-Kommission, Odile Quintin, möchten die Organisatoren dieser Konferenz auch einen Eindruck der wissenschaftlichen Diskussion innerhalb der Sozial- und der Wirtschaftswissenschaften geben. Professor Rainer Münz hat als Sozialwissenschaftler Ihnen soeben einen Eindruck darüber gegeben, was er über die Frage der sozialen Rechte in Europa denkt. Meine Aufgabe ist es, Sie darüber zu informieren, was die hauptsächlichen Ideen dieses Themas in den Wirtschaftswissenschaften sind.

Es gibt eine intensive wissenschaftliche und politische Diskussion über die Reform der Sozialsysteme. Frau Pintasilgo hat im Bericht des Komitees der Sachverständigen geschrieben, daß das Sozialsystem sich in einer tiefen Krise befände. Dies ist auch die einstimmige Meinung der Ökonomen. Der Hauptgrund ist, daß offensichtlich steigende soziale Bedürfnisse und Wünsche mit steigenden Problemen der Finanzierung derselben konfrontiert sind. Während einige Vorschläge zur Reform des Sozialstaates ziemlich radikal sind, neigen andere dazu, das gegenwärtige System so lange als möglich beizubehalten und nur einige Korrekturen vorzunehmen, um die sozialen Rechte, wie sie sich entwickelt haben, zu bewahren. Das Problem aller ist, wie soziale Bedürfnisse heute und in Zukunft befriedigt und finanziert werden sollten. Die Frage, ob soziale Rechte auf nationalem oder besser auf europäischem Niveau organisiert werden sollten, kann von der Diskussion über die Reform der Sozialsysteme in europäischen Ländern nicht getrennt werden.

Lassen Sie mich daher einige Gedanken über die Grundlagen des Sozialstaates darlegen. Nachdem ich diesen ersten Aspekt herausgearbeitet habe, will ich versuchen, mich der Frage zu nähern, weshalb sich die Sozialsysteme in einer kritischen Phase ihrer Entwicklung befinden. Schließlich möchte ich versuchen, die Frage der nationalen sozialen Rechte auf die Europäische Union zu übertragen. In anderen Worten, ich werde Ihnen einige Ideen vorschlagen, welche möglicherweise bei Ihrer eigenen Beurteilung über die Zuständigkeit für soziale Rechte auf nationalem oder europäischem Niveau hilfreich sein werden.

Grundlagen des Sozialstaates

Zum ersten Aspekt – die Grundlagen des Sozialstaates – möchte ich meine Ausführung auf folgende Ideen beschränken: Natürlich hat es immer soziale Bedürfnisse gegeben. Diese Bedürfnisse sind auch in einer weit zurückliegenden Vergangenheit befriedigt worden. Nur sind sie von Organisationen bereitgestellt worden, welche heute nicht mehr existieren oder einen

Großteil ihrer Wichtigkeit im Prozeß von Industrialisierung und sozialer Entwicklung verloren haben: Die Familie, die vor allem für ihre soziale Unterstützung zwischen den Generationen von Bedeutung war, die Kirchen und andere Institutionen. Aber der moderne Wohlfahrtsstaat wuchs weit über diese historischen Sozialdienste hinaus. Er bezieht praktisch die gesamte Bevölkerung mit ein und hat den Gedanken der Umverteilung explizit zu einem wichtigen Ziel gemacht.

Aus ökonomischer Sicht ist da zunächst der Aspekt, daß Unterschiede in der Einkommensverteilung Anreize darstellen und als Prämie für Konsumverzicht, Risikofreudigkeit, Unternehmertum, Innovation und Humankapitalakkumulation zu sehen sind, also als auf Märkten sich bildendes Entgelt für Aktionen und Haltungen darstellen, die grundsätzlich aus wirtschaftspolitischer Sicht zu bejahen sind. Andererseits zieht zu stark ausgeprägte Ungleichheit Konsequenzen nach sich, die das Gegenteil bewirken. Zu "große" Ungleichheit zieht offensichtlich Kosten nach sich, welche auch die Kosten eines gesellschaftlich akzeptierten Umverteilungsmechanismus übersteigen können. *Freeman (1996)* spricht das Phänomen an, daß es in den USA trotz drastischer Lohneinbrüche für Arbeitsplätze geringer Qualifikationsanforderungen nicht gelungen ist, Menschen geringer Qualifikation auch tatsächlich stärker zu beschäftigen. Man könnte einwenden, daß ihre Löhne eben immer noch zu hoch seien; die Antwort aber ist in Wahrheit, daß sie in einem stetig zunehmenden Ausmaß diesem Arbeitsmarkt den Rücken zugekehrt haben und dazu übergegangen sind, ihr Geld in der Schattenwirtschaft oder sogar in der Kriminalität zu verdienen. Es zeigt sicht, daß das einfache neoklassische Modell hier zu kurz greift: Es unterstellt implizit einen Gesellschaftsvertrag, der ebendiese Reaktion, den Verstoß gegen die Rechts- und Eigentumsordnung, ausschließt und übersieht, daß sich der Konsens darüber nicht von selbst versteht, sondern davon abhängt, daß sich die einzelnen Individuen, die einander als Akteure auf dem Markt gegenübertreten, in einem gewissen Sinn als Solidargemeinschaft sehen und damit die Konkurrenz – im weitesten Sinn des Wortes – auf ein weithin akzeptiertes Maß eingrenzen. Diese als Grundvoraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft zu verstehende Solidargemeinschaft impliziert ein Mindestmaß an sozialer Absicherung und eine gewisse Angleichung der Lebenschancen. Dies wiederum impliziert Umverteilung. Werden die sozialen Mindeststandards nicht gewährleistet, wird die Solidargemeinschaft untergraben. Dies kann zu derart absurden gesellschaftlichen Entwicklungen führen wie etwa dem Umstand, daß der Staat Kalifornien mehr für sein Gefängniswesen ausgibt als für sein Hochschulwesen. Überbordende Kriminalität kann, wie die Erfahrung zeigt, der Attraktivität eines Investitionsstandortes abträglicher sein als die Kosten, die ein vernünftiger sozialer Ausgleich nach sich ziehen würde. Selbst wenn sich die Kriminalität in Grenzen hält, kann die Entwicklung einer Volkswirtschaft durch kostspielige Streiks und sonstige Verteilungskämpfe massiv behindert werden.

Ökonomische Effizienzüberlegungen, orientiert am neoklassischen Modell, und ein gewisser Umfang von Umverteilung sind also nicht losgelöst voneinander zu betrachten; sie müssen

einander auch nicht widersprechen, sondern sie bedingen letztlich einander. Effiziente Produktion garantiert erst, daß es etwas zu verteilen gibt, und eine als gerecht empfundene Verteilung ist die Voraussetzung dafür, daß effizient produziert werden kann. Aufstiegsmöglichkeiten müssen sichtbar sein und die Einkommensumverteilung kann gewissermaßen optimiert werden.

Umverteilung ist also nicht nur Transfer von realen Ressourcen von mittleren und höheren Einkommen zu Personengruppen, die sich aus irgendeinem Grund kein ausreichendes eigenes Einkommen beschaffen können bzw. deren Einkommen aus politischen Überlegungen verbessert werden soll, sondern ist langfristig auch relevant für die Effizienz einer Wirtschaft. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß die Ungleichheit der Einkommensverteilung am Anfang eines 30jährigen Zeitfensters eine enge negative Korrelation mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der gesamten Periode ergibt. In anderen Worten, große Unterschiede in der Einkommensverteilung führten in der Folge zu politischer Instabilität, zunehmender Druck zur Umverteilung, sinkender Investitionsbereitschaft und damit geringerem Wachstum. Dieser Zusammenhang ist für die Periode nach 1960 selbst für Stichproben signifikant, die nur aus Industrieländern bzw. OECD-Ländern bestehen.

Auch diese empirischen Untersuchungen erhärten die These, daß aus ökonomischer Sicht nicht jede Umverteilung einen Eingriff in den Marktmechanismus und damit eine Verminderung der Effizienz und des Wirtschaftswachstums bzw. des Wohlstandes darstellen muß. Umverteilung bringt also nicht notwendigerweise einen “trade-off” in Form geringeren Wachstums mit sich.

2. Die Krise des Wohlfahrtsstaates

Nach der Feststellung, daß der Sozialstaat sich grundsätzlich auch ökonomisch begründen läßt, soll die Frage geprüft werden, weshalb der Sozialstaat sich heute in einer Krise befindet.

In den Jahrzehnten, die hinter uns liegen, hat der politische Wettbewerb dazu geführt, daß verschiedene neue soziale Bedürfnisse entdeckt und befriedigt werden konnten. Das geringere Wachstum staatlicher Einnahmen und die Erkenntnis, daß Erhöhungen der Beiträge zu den Sozialversicherungen die Arbeit verteuert und dadurch mehr Arbeitslosigkeit entstehen läßt, hat die dynamische Entwicklung des Sozialstaates der Vergangenheit heute zu einer Krise werden lassen.

In dieser Situation stellt es sich als sehr nachteilig heraus, daß sich das politische System kaum als fähig erweist, Prioritäten innerhalb der sozialen Bedürfnisse festzusetzen. Prioritäten müssen aber bekannt sein, wenn neue soziale Bedürfnisse entstehen, die auch befriedigt werden sollten, gleichzeitig aber die finanzielle Bedeckung nur unzureichend wächst. Nur so

werden rationale politische Entscheidungen möglich. Es ist eben nicht klar, ob die Hilfe für Behinderte oder die Pflege von pflegebedürftigen alten Menschen oder das Pensionsniveau in der Pensionsversicherung Priorität haben sollen.

Ein Charakteristikum des Sozialsystems ist auch, daß Steuermittel verteilt werden, die das Attribut “sozial” oft vor langer Zeit bekommen haben, deren wirkliche soziale Relevanz aber nie oder nicht ausreichend überprüft wird. Die Wohnbauförderung sei hier nur als ein Beispiel genannt.

Problematisch ist auch die teilweise bestehende Unklarheit bei den Begünstigten über die Höhe der Zuwendungen. Beispiel hiefür sind Transferleistungen an Familien mit Kindern, deren Grundlage in zahllosen Gesetzen verstreut ist. Transparenz würde die Wirksamkeit dieser öffentlichen Ausgaben wesentlich erhöhen.

Das soziale System stellt sich heute als ein gewachsenes System voller Widersprüche dar. Wenn alle Interventionen des Staates in Form von Steuern, insbesondere progressiven Steuern und Transfers etc. für verschiedene Einkommensgruppen saldiert werden, so haben viele empirische Untersuchungen gezeigt, daß nur für die geringsten und die obersten Einkommensgruppen ein Nettotransfereffekt festzustellen ist. Für etwa drei Viertel der Einkommensbezieher ist der Nettoumverteilungseffekt kaum oder nicht vorhanden und die Verhaltensänderung der Begünstigten gering oder zu vernachlässigen. Wenn dem so ist, müssen wir uns darüber klar werden, daß die Intervention des Staates durch Steuern, Abgaben und Transfer zwar riesige Finanzmassen bewegt, ihre sozialpolitische Wirksamkeit allerdings bescheiden bleibt.

Diese Diskussion hat auch die Frage aufgeworfen, ob die Konzentration des Sozialstaates auf die wirklich Bedürftigen nicht eine notwendige Konsequenz aus dieser Entwicklung ist. Eine Reform in diesem Sinn setzt allerdings eine rationale Durchforstung des sozialen Gesamtsystems mit Prioritätensetzungen voraus. Und davon ist man in Europa und auch in Österreich noch weit entfernt.

Eine Sozialpolitik der Zukunft sollte sich auch nicht nur als Feuerwehr verstehen, die aktuelle soziale Probleme durch finanzielle Zuwendungen heilen will, sondern sie wird versuchen, die Ursachen der Probleme aufzuspüren und durch Bekämpfung der Ursachen vorbeugen und motivieren, vielmehr als nur ex post zu heilen. Dies ist keine abstrakte und daher irrelevante Vorstellung. Zur Illustration dient folgendes Beispiel: Jährlich werden große Summen zur Unterstützung von Arbeitslosen ausgegeben. Die durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit sich ergebende zusätzliche Differenzierung der Einkommensverteilung wird beklagt. Die Ursache für beide Wirkungen liegt in der Vergangenheit. Wenn rund die Hälfte aller Arbeitslosen keinerlei Schul- oder Ausbildungsabschluß haben, so wird viel stärker als bisher auf die Ursache der Probleme eingegangen werden müssen. Damit ist nicht nur die Schule oder Ausbildungsstätte,

sondern auch die soziale Umgebung der Schüler/Auszubildenden gemeint. Mehr öffentliche Mittel und effizientere Ausbildungsstrukturen werden später zu weniger Arbeitslosenunterstützung und anderen Transfers führen.

3. Nationale oder europäische soziale Rechte?

In diesem Szenario einer schweren Krise des Sozialstaates und offensichtlichen Reformnotwendigkeiten ist eine Diskussion um die Frage entstanden, ob soziale Rechte besser auf der Ebene der europäischen Gemeinschaft, als auf der Ebene der Nationalstaaten verankert werden sollen. Wir haben die Vorstellungen der Europäischen Kommission und des Proponentenkomitees gehört. Ich möchte meine folgenden Überlegungen unter einen mir entscheidend scheinenden Gesichtspunkt stellen: Ist die Reform des Sozialsystems und damit die Sicherung von sozialen Bedürfnissen in den nächsten Jahrzehnten besser auf nationalen oder supranationalen, also europäischem Niveau zu erreichen?

Die Forderung, die europäische Wirtschaftsunion um eine "soziale Dimension" zu ergänzen, läßt sich auf folgende Grundinteressen zurückführen:

- Den reichen Ländern Europas geht es einerseits um eine Verteidigung des Sozialstaates. Es geht vor allem auch darum, durch Harmonisierung der sozialen Regelungen, Mindeststandard, Mindestlohn etc. die Arbeit in der EU ähnlich teuer zu machen. Man hofft damit, gleiche Konkurrenzbedingungen zu schaffen und Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

- Die ärmeren Länder, die wie die reichen mit zunehmenden Problemen bei der Finanzierung ihrer Sozialausgaben konfontiert sind, erhoffen sich eine finanzielle Entlastung durch Verlagerung eines Teils der Ausgaben auf die Europäische Union.

- Beide Interessen decken sich mit denen der Kommission, die ihre Absichten am deutlichsten im "Weißbuch der Sozialpolitik" von 1994 niedergelegt hat. Die europäische Sozialpolitik soll Konvergenz der Ziele und Maßnahmen erreichen. Es sollen gleiche Ausgangsbedingungen durch einheitliche Mindestvorschriften herbeigeführt werden.

Gegeben die unterschiedlichen sozialen Niveaus der EU-Länder werden sich diese Mindestvorschriften sicher nicht am Niveau der ärmsten Länder orientieren, sonst wären sie wirkungslos. Regelungen, die über dieses Niveau hinausgehen, werden aber zu entsprechenden Verteuerungen der Arbeitskosten in diesen Ländern führen und stellen sich daher vor allem als Schutzmaßnahme zugunsten der reichen Länder dar. Die armen Länder werden in ihren Entwicklungschancen behindert. Durch eine solche Maßnahme würden sich die europäischen interregionalen Lohnstrukturen einebnen, ohne daß die Produktivitätsunterschiede entsprechend verändert werden. Dies muß die Arbeitslosigkeit in den ärmeren Ländern erhöhen. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit würde aber zu gut begründeten Forderungen nach

finanzieller Kompensation führen und Zahlungen der Nettozahler-Mitgliedsstaaten an Brüssel weiter ansteigen müssen.

Wir alle wissen, daß in den Flächentarifverträgen zwischen Sozialpartnern, dessen Aufrechterhaltung prinzipiell im Interesse beider Sozialpartner liegt, in den letzten Jahren in Europa und in Österreich zunehmend flexiblere Elemente explizit oder schweigend aufgenommen worden sind. Diese in ganz Europa festzustellende Entwicklung entspricht den sich differenzierenden Bedürfnissen der Belegschaften und der Betriebe. Einheitliche Regelungen, die Einfluß auf die Arbeitskosten haben, würden im europäischen Rahmen auf eine Art von europäischen Kollektivvertrag hinauslaufen, dessen Regelungen vor dem europäischen Gerichtshof eingeklagt werden können.

Sofern soziale Grundrechte sich auf Umstände beziehen, die das Lohn- bzw. Mindestlohn-niveau in den Mitgliedsstaaten nicht beeinflussen, ist ein Übertragen von Rechten auf die EU unproblematisch. Wenn Behinderte oder pflegebedürftige Personen in allen europäischen Ländern besonderen Schutz genießen, so könnte eine Vereinheitlichung der Vorschriften in Europa eine positive Signalwirkung darstellen.

Sicher ist, daß der verschärfte strukturelle Wandel, in dem sich die europäischen Volkswirtschaften seit einigen Jahren befinden, besonders in den wohlhabenden Ländern Mittel- und Nordeuropas zur Zunahme der Arbeitslosigkeit und zu Verunsicherung geführt hat. Man darf aber nicht vergessen, daß der Druck von außerhalb der Europäischen Union – trotz geringen Außenhandels mit dem Rest der Welt – über die Güterpreise und durch die sehr durchlässigen Grenzen der EU viel größer ist als der, der in Europa erzeugt wird. Der Versuch, ein vereinheitlichtes europäisches Sozialsystem durch Schutzmauern nach außen zu sichern, ist jedenfalls nicht vielversprechender, als der Versuch, die nationalen Sozialsysteme zu reformieren und dadurch zu erhalten. Auch unter Berücksichtigung der vorgebrachten Einschränkungen sind Kompetenzen der Europäischen Union denkbar, die über die heute schon vorhandenen hinausgehen.

Bericht aus dem Arbeitskreis 1

Sieglinde Katharina Rosenberger

“Politische Grundrechte und Bürgerschaft”

1. Keynotespeaker: Philippe Schmitter
1. Koreferent: Manfried Welan
2. Keynotespeaker: Ulrich Preuß
2. Koreferent: Andreas Føllesdal

1. Die derzeitige rechtliche Basis der politischen Grundrechte

Die “ökonomische” Citizenship der “vier Bewegungs-Freiheiten” (Handel, Kapital, Dienstleistungen und Personen) hat die *Einheitliche Politische Akte* aus dem Jahre 1986 zur Grundlage.

Im Vertrag von Maastricht (7. Februar 1992) ist die politische Unions-Bürgerschaft (Artikel 8 bis 8e) mit dem Ziel, eine politische Gemeinschaft jenseits der Nationalstaaten zu inspirieren, vorgesehen.

Noch ist die Euro-Citizenship als Bündel von Rechten und Pflichten, die neben bzw. über die nationale Staatsbürgerschaft hinausgehen, nicht besonders weit entwickelt. Die EU-BürgerInnen sind zwar EU- Einrichtungen und der EU-Rechtssprechung unterworfen, die EU als politische Einheit gewährt aber erst in bescheidenen Ansätzen eine eigene Bürgerschaft. Citizenship ist noch ein Konzept, das primär auf der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten garantiert wird.

Einer der Grundgedanken für eine genuin politische Euro-Citizenship ist, daß den EU-BürgerInnen bestimmte Rechte und ein gewisser Schutz unabhängig von den nationalen Zugehörigkeiten gewährt werden. Bisher sind zwei Maßnahmen auf der Ebene der EU realisiert:

a) das kommunale Wahlrecht, das bei EU-BürgerInnen nicht von der nationalen Zugehörigkeit, sondern vom ständigen Wohnsitz abhängt, und

b) das Wahlrecht für EU-BürgerInnen zum Europäischen Parlament. Die politisch mächtigeren EU-Institutionen jedoch, der Rat und die Kommission, werden nicht durch die EU-BürgerInnen über direkte Wahlen legitimiert, sondern diese werden von den Mitglieds-

staaten beschickt (d.h. die Legitimation leitet sich von Wahlgängen auf der nationalen Ebene ab).

Neben der noch auszugestaltenden Unions-Bürgerschaft ist im Hinblick auf die politischen Grundrechte in der EU die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK, Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950) relevant.

2. Dialog-Schwerpunkte

Die Vorträge beschäftigten sich schwerpunktmäßig mit Überlegungen zu einer Euro-Polity und zu einer Euro-Citizenship. Aspekte der Partizipation und Repräsentation, die **Aktivbürgerschaft** – auch als eine Maßnahme zur forcierteren Identitäts- und Vertrauensbildung innerhalb der EU – spielten eine prominente Rolle.

Die Diskussionen, die von VertreterInnen von Menschenrechtsorganisationen im weitesten Sinne geprägt wurden, konzentrierten sich auf Fragen des Schutzes / der Rechte der Individuen vor staatlichen und suprastaatlichen Eingriffen einerseits und um suprastaatlichen Schutz durch die EU andererseits beschäftigt. Überlegungen zur **Grundrechtsträgerschaft** standen hier im Vordergrund. Die Schaffung einer "Euro-Denizenship" wurde im Zusammenhang mit Menschenrechten wiederholt genannt.

Aktivbürgerschaft und Grundrechtsträgerschaft stellten sich im Laufe der Diskussion als zwei inhaltlich divergierende Modelle von Citizenship heraus.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in folgende Bereiche: 1) Ausführungen der eingeladenen Wissenschafter zum Konzept einer Euro-Citizenship, 2) Formell-institutionelle Aspekte der Regelung von politischen Grund- und Menschenrechten, 3) Adressatenkreis: Citizenship – Denizenship und 4) Inhalte von Citizenship und Grundrechtskatalogen.

ad 1) Thesen und Vorschläge zu Euro-Citizenship von Seiten der Wissenschaft

- Vorweg: Eine EU-Bürgerschaft umfaßt politische Rechte in bezug auf die Einrichtungen der EU (Føllesdal).

- Im günstigsten Fall ist die Euro-Citizenship zu den nationalen Staatsbürgerschaften ergänzend, komplementär. Nach Schmitter soll sie sogar möglichst different von den nationalen Konzepten gestaltet sein.

- Die EU-BürgerInnen bleiben StaatsbürgerInnen ihrer Staaten und regionalen und lokalen Einrichtungen. Aus diesem Grunde sollte die Unions-Bürgerschaft nicht an herkömmlichen Konzepten der Staatsbürgerschaft ausgerichtet sein und beurteilt werden (Preuß).

- Euro-Citizenship ist ein Zukunftsprojekt, das Vertrauen in die EU erfordert. Euro-Citizenship wird nicht konzipiert, um derzeitige Krisen lösen zu können, sondern sie wird, wenn überhaupt, als Zukunftsprojekt konzipiert. Nach Schmitter löst eine Euro-Citizenship keine Probleme bzw. die Effekte zur Krisenbewältigung wären eher als gering zu bewerten. Nichtsdestotrotz aber könnte dieses Zukunftsprojekt gefährdet sein, wenn die Politik in den Mitgliedsstaaten immer dann, wenn es unpopuläre Maßnahmen zu vertreten gilt, auf die EU als sog. Sachzwang ("Brüssel ist schuld") verweist.

Phillippe C. Schmitter macht folgende Vorschläge für **Form und Inhalt** einer Euro-Citizenship in einem demokratischen Europa:

a) Die Einführung von Referenden, deren Ergebnis jedoch keinen bindenden Charakter haben sollte. Nach Schmitter würde diese direkt-demokratische Möglichkeit das Interesse an der EU stark heben.

b) Ein Wahlmodus für das Europäische Parlament, durch den die Abgeordneten stärker an die WählerInnen gebunden werden. Schmitter schlägt ein duales Wahlsystem vor, bei dem EU-BürgerInnen zweimal abstimmen können – einmal über die Person/Liste und das zweite Mal über den Zeitraum des/der Abgeordneten im Parlament. Der Vorteil dieses Systems wäre, daß EU-PolitikerInnen eine Karriere auf EU-Ebene entwerfen könnten/würden.

c) Die Wahl zu den EU-Organen sollte über einen längeren Zeitraum (ca. eine Woche) möglich sein und die Stimme sollte per Post oder über elektronische Medien abgegeben werden können.

d) Die EU sollte als ganzes der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten.

e) Die Schaffung eines speziellen Status für EU-denizens. Ähnlich wie die ökonomischen "Freiheiten" sollte Menschen, die zwar nicht EU-BürgerInnen sind aber auf dem Territorium eines EU-Mitgliedslandes leben, Anspruch auf soziale Leistungen und staatlichen Schutz eingeräumt werden. Damit müßten, so Schmitter, aber nicht auch die gleichen politischen Rechte verbunden sein.

f) Die EU könnte als erste politische Einheit den Menschen eine genuin universelle Bürgerschaft gewähren, die mit dem Zeitpunkt der Geburt beginnt (Stichwort: Kinderrechte).

ad 2) Formelle Regelung der politischen Grundrechte

Eine zentrale Frage der Diskussion richtete sich auf die “Dokumente”, mit denen die politischen Grund- und Menschenrechte gesichert werden können/sollen. Drei Optionen wurden wiederholt genannt:

- Die EU-Mitgliedsstaaten, die alle der EMRK beigetreten sind, gewähren den grundrechtlichen Schutz auch auf EU-Ebene. Die EMRK verpflichtet die unterzeichneten Staaten, auf ihrem Staatsgebiet den Individuen die Menschenrechte zu gewähren.

- Auf der Ebene der EU wird ein europäischer Grundrechtskatalog erarbeitet, der in den Unionsvertrag aufgenommen wird.

- Die EU selbst tritt der Europäischen Menschenrechtskonvention bei.

Manfried Welan interpretiert die Europäische Menschenrechtskonvention als einen minimalen Grundkonsens aller EU-Mitgliedsländer, der als solcher aufgegriffen werden soll. Welan rät von Ergänzungen oder gar von der Neuformulierung eines EU-Grundrechtskataloges deshalb ab, weil dadurch selbst der bereits hergestellte Konsens gefährdet werden könnte.

Ulrich Preuß argumentiert gegen einen Beitritt der EU zur EMRK, weil die Konvention lediglich für Staaten und nicht auch für supranationale Gebilde gedacht sei. Dieser Position wird heftig widersprochen.

Einige Diskutanten sprechen sich ebenfalls gegen einen eigenen Grundrechtskatalog der EU aus. Ihre Begründung: die EMRK enthält die politischen Grundrechte und bietet bereits einen umfassenden Schutz. Ein Grundrechtskatalog der EU würde ihrer Meinung nach auf niedrigerem Niveau als die EMRK formuliert sein.

Weiters jedoch sollte, so Frau Dr. Amann, die EU als politische Einheit der EMRK beitreten, da die EU-Akte zwar in Rechte des Einzelnen eingreifen, vom Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg derzeit aber nicht überprüft werden könne. Ein Nicht-Beitritt der EU zur EMRK macht diese Überprüfung unmöglich .

Es wurde argumentiert, daß im Bereich der 3. Säule eine Politikformulierung betrieben werde, die massive Auswirkungen auf EMRK-relevante Grund- und Menschenrechte habe. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob durch einen Nicht-Beitritt der EU zur EMRK nicht ein Schutzvakuum für die Betroffenen entstehe. Und auf nationalstaatlicher Ebene werde zunehmend mit Verweis auf EU-Vereinbarungen eine EMRK-relevante Politikbildung legitimiert (z.B. Schengen-Implementierung, Gestaltung von Asylgesetzen).

Neben der Frage der Menschrechtskonvention bzw. des europäischen Grundrechtskataloges wurde die Notwendigkeit eines **Kompetenzkataloges** zur Klärung, auf welchen Ebenen (lokal, regional, national, supranational) eine Bürgerschaft welche Rechte und Pflichten der Individuen festlegt, angeregt. Das Prinzip der Subsidiarität gilt hier als Orientierungsrahmen.

ad 3) Adressatenkreis: Citizenship – Denizenship

Eine der zentralen Fragen hinsichtlich einer Euro-citizenship lautet: Was ist mit der Bürgerschaft verbunden? Handelt es sich um ein Konzept, das ein sog. Bleiberecht und die Aktivbürgerschaft wie in den USA umfaßt, oder ist an die Bürgerschaft auch der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen gekoppelt wie in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Von diesen Rechten werde es abhängen, wie der Adressatenkreis der Bürgerschaft definiert wird.

Ulrich Preuß bringt zu diesem Punkt eine wissenschaftliche Beobachtung ein, nach der "Klubs" nur solange ihre Funktion als "Klub" erfüllen können, solange bestimmte Rechte nur "Mitgliedern" vorbehalten sind. Preuß weist auf eine Interrelation hin: Es gilt, je anspruchsloser, d.h. je weniger ein Grundrechtskatalog enthalte, desto großzügiger kann mit dem "Berechtigtenkreis" umgegangen werden. (Diese Beobachtung, die von Diskutanten als normative Aussage interpretiert wurde, evozierte Kritik).

Hinsichtlich des Adressatenkreises sind in der Diskussion insbesondere zu zwei Themen unterschiedliche Positionen deutlich geworden: Elternwahlrecht und "Denizenship".

Der Vorschlag einer sog. **universellen Citizenship** erregt Widerstand. Gegen den von Phillippe C. Schmitter gemachten Vorschlag nach erweiterten Kinderrechten, die jedoch von ihren Eltern wahrgenommen werden sollten – sich also als erweiterte Elternrechte äußern -, wurde eingewendet:

- der Grundsatz "one person one vote" werde aufgeweicht
- Eltern werde insgeheim eine "höhere" Rationalität unterstellt als Singles etc.
- Singles und ältere Menschen verlieren an Stimmgewicht
- anstelle des Elternwahlrechts wird eine Herabsetzung des Wahlalters angeregt (Welan)

Wie bereits erwähnt, schlägt Schmitter den Status von EU-denizens vor. In der Diskussion werden jedoch bedeutend weitergehende Vorschläge gemacht. Eine EU-citizenship sollte auf **Nicht-Unions-BürgerInnen**, die sich in einem Land der EU aufhalten, ausgedehnt werden. Diese "denizen-option" sollte Drittland-StaatsbürgerInnen die gleichen Rechte wie EU-BürgerInnen zukommen lassen.

Übergangsperioden für die potentiell neuen Mitgliedsstaaten wie Tschechische Republik, Polen, Ungarn werden abgelehnt. Die BürgerInnen dieser Staaten sollten von Beginn an die gleichen Rechte (Zugang zum Arbeitsmarkt) genießen wie die übrigen EU-BürgerInnen.

Menschenrechte in der EU. Die Menschenrechte müßten auch für Angehörige von Drittstaaten gelten.

ad 4) Inhalte des Grundrechtskatalogs und von Citizenship

Was soll von der EU geregelt werden? Welcher Schutz (Menschenrechtsschutz) wird von der EU erwartet? Möglichst viel oder möglichst wenig?

Hier ist festzuhalten, daß gerade in der Diskussion recht unterschiedliche Anspruchsniveaus geäußert wurden:

- Es gibt Meinungen, die von der EU deutlich Progressivität erwarten. Es wird erhofft, daß die EU die nationalen Staaten unter Druck setzten könnte, um eine fortschrittliche Politik hinsichtlich Gleichstellung, Antidiskriminierung und Behandlung von Drittlands-BürgerInnen zu unterstützen. Da die EU auch im Bereich der 3. Säule oder bei der Erreichung der Maastricht-Kriterien in nationale Politiken eingreife, so einige DiskutantInnen, könne dies theoretisch auch in anderer Hinsicht erwartet werden. Davor wurde von anderen Teilnehmern aber gewarnt – die EU als supranationale Instanz könne nicht mehr leisten als die Mitgliedstaaten.

- Es gibt Meinungen, die von der EU erwarten, daß sie den BürgerInnen insbesondere Schutz gewähren sollte – Schutz vor den EU-Institutionen und der Rechtssprechung durch die EU, aber auch als zusätzlicher Instanzenweg. Nach Ulrich Preuß ist eine Unionsbürgerschaft, die Rechte konzipiert, u.a. deshalb erstrebenswert, weil bereits derzeit die EU unmittelbar eine öffentliche Gewalt über die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten ausübt (z.B. über die Direktwirkung und den Vorrang des EU-Rechtes).

Schmitter warnt ganz grundsätzlich vor “inflated expectations”. Er plädiert für die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention durch die EU und weist darauf hin, daß ein Ausbau der Grundrechte über die Menschenrechtskonvention hinaus – er spricht von der “dritten” und “vierten” Generation der Menschenrechte und nennt exemplarisch ökologische Rechte, Frauenrechte, Kinderrechte etc. – den gesamten Konsens gefährden könnte.

Welan hält ebenfalls im Kontext der “überzogenen” Erwartungen fest, daß insbesondere die Sicherung der Lebensqualität nicht auf EU-Ebene, sondern nationale Angelegenheit sei.

Ungeachtet dieser Einwände wurden folgende Vorschläge/Forderungen zur inhaltlichen Ausgestaltung europäischer Grundrechte eingebracht:

- Staatsbürgerliche Rechte sollten Menschenrechte sein – z.B. Wahlrecht für AusländerInnen; ein Grundsatz der festlegt, daß alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind und nicht wie in Österreich, wo lediglich alle Staatsbürger vor dem Gesetz gleich sind (Welan).

- Euro-Denizenship: Bürgerrechte aufgrund des Aufenthalts in einem Land; Ausweitung der Bürgerrechte auf alle Menschen, die im Land leben (Perchenig/Integrationsfonds)

- Citizenship umfaßt Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (Perchenig/ Integrationsfonds)

- Eine Nicht-Diskriminierungsklausel für Behinderte (derzeit werden, so ein Sprecher einer Behindertenorganisation, 40 Millionen BürgerInnen tagtäglich durch Gesetze diskriminiert). Eine Nicht-Diskriminierungsklausel wird vor allem damit gerechtfertigt, daß die Identifikation mit der EU nur dann erreicht werden könne, wenn nicht diskriminiert werde.

- Positive Diskriminierung für Volksgruppen, da alleine eine Antidiskriminierungsklausel ausreichenden Schutz nicht gewährleisten könne

- Alle Rechte und Affirmative Actions Programs sollten für Frauen wie für Minderheiten gleichermaßen konzipiert sein

- Die EU sollte die Rolle einer Schutzmacht für Drittstaats-Angehörige wahrnehmen (ähnlich wie die derzeitige Rolle Österreichs für Südtirol)

Thesenpapiere

Philippe C. Schmitter

1. Is it possible or even conceivable that the polity that is gradually and fitfully emerging around the European Union will ever acquire "its" distinctive set of citizens? For, with the Maastricht Treaty, the EU has only just begun to specify the distinctive rights and obligations of the individuals (and collectivities) subject to its jurisdiction and authority – and, so far, these are quite inferior in quality and quantity to those defined and protected by its national member states.

2. It should be noted ab initio that Euro-citizenship differs in one fundamental aspect from national citizenship. Because it is "filtered" through a set of member states of unequal size, it may formally convey equality upon each Euro-citizen, but their collective political weight in EU decision-making is highly unequal, given the complex formulae that systematically overcompensate the smaller countries. Moreover, its electoral expression is marginal, given the weakness of the European Parliament in the process as a whole.

3. After exploring seven norms that are frequently included in ideal-typical conceptions of citizenship: (1) unitary; (2) sacred; (3) national; (4) democratic; (5) unique; (6) consequential; and (7) individual for their relevance to Euro-citizenship, I then advance six "modest" proposals for reforming its practice in the emerging Euro-polity: (1) referenda in Euro-elections; (2) dual voting; (3) mailed or electronic filing; (4) adherence to the European Convention on Human Rights; (5) status for Euro-denizens; (6) universal citizenship to include children.

4. These proposals have been kept deliberately modest. They recognize the impossibility of founding or re-founding Europe ex novo and of simply replacing the extremely rich set of symbols, identities, expectations and affective ties that binds its citizens to their respective national polities. At best, Euro-citizenship is condemned for the foreseeable future to be "supplementary" – which does not mean that its development cannot make a significant (and much needed) contribution to the legitimation of the integration process as a whole.

Ulrich Preuß

1. One of the major steps in the transformation of the European Communities into the European Union by means of the Treaty on European Union, concluded on 7 February 1992 in Maastricht, has been the establishment of the citizenship of the Union in Articles 8 to 8e of the EC-Treaty. Although the rights which have been added to those which the nationals of the EC-countries already enjoyed before the Maastricht Treaty are not nearly as extensive as respective national rights, the creation of the institution of European citizenship by the heads of government of the Member States was meant as a step towards an ever closer union of the peoples of Europe. Many observers, perhaps also actors in the process expected the institution of Union citizenship to become conducive to a Euro-Polity, a community of citizens – a polity consists of citizens. Hence, is not the creation of citizens tantamount to the creation of a polity? Obviously, this is not the case. As is the case with the term "nationality", Citizenship of the Union is dependent upon the nationality of the Member States and hence very strongly determined by the respective national legal orders and political cultures of the Member States.

2. As a consequence, the concept of European citizenship is not much developed. One path which may lead to a genuinely European character of citizenship may consist in the creation of rights which the nationals of the Member States can enjoy irrespective of their nationality. Indeed, this is the case with two rights inserted in the EC Treaty: the right of every citizen of the Union to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides, and the same rights with respect to the elections to the European Parliament (Article 8b EC Treaty). This means, that individuals can exercise citizens' rights in a country whose nationals they not are. Given the traditional association of citizenship and nationality the disconnection of these two elements is of major significance beyond its modest quantitative dimension.

3. Still, in terms of political participation the rights of the Union citizens are not very impressive. The relevance of voting rights depends upon the relevance of the representative body to which one is entitled to vote. The European Parliament has gained some considerable competencies in the control of the Commission and in the legislative process, but it lacks the right to initiate legislation and to make the final decision about the budget – two rights which in the framework of the nation-state are essential rights of the Parliament. In fact, the most powerful institutions of the EU are the Council and the Commission, both of which are not dependent upon a legitimation through the Union citizens i.e., upon their votes.

4. Since the EC exercises direct public authority over the citizens of the Member States its rulers need legitimation through the consent of the ruled – this is at least the axiom of

democratic theory. The satisfaction of this requirement is not beyond doubt. In fact, the democratic legitimation of the public authority of the EC rests on two pillars: the first consists in the elections to the national parliaments which in their turn elect their respective governments which are represented in the Council of the EC; moreover, the members of the Commission and of the Court of Justice are nominated by the governments of the Member States. Their democratic legitimation originates in the democratic systems of the nation-states. The second chain of legitimation pertains to the European Parliament (EP). It is elected in direct elections according to national election laws, while the electoral bodies tend to be European according to the above-mentioned stipulation of the right of residing non-nationals to vote and to stand as a candidate in the elections to the EP. When people complain about a democracy deficit in the European Polity, they have the following asymmetry in mind: European citizens have the right to vote to an institution which is powerless, but they have no vote to the institutions which determine the policies of the Union, namely the Council and the Commission. I believe that this complaint needs some qualifications.

5. In order to understand the character of the political rights of the Union citizens we must understand the fragmented character both of the Euro-Polity and of the individuals' status of citizenship within this polity. Given the amount of "communification" of policy areas which used to belong to the nation-state's political domain, citizenship in the Member States has become exposed to the influence of manifold non-national actors and actions which have loosened the grip of the nation-state on their citizens. National citizenship has become an open concept which does no longer cover the full range of political involvements, interests and participation of the individuals. More and more, citizenship is a multi-layer concept which consists of several levels none of which covers the whole political existence of an individual. One of these levels is the European Union. Membership in the European Union – Union citizenship – is not supposed to supersede citizenship in the Member States; it is a fragment of the plurality of political affiliations of the individuals who – as citizens of their respective nation-states – belong to other political communities including their local and regional entities and the European Union. Hence, political rights of Union citizens should not be measured by the standard of traditional political rights in the nation-state.

6. To be a Euro-citizen means to renounce the idea (and the ideal) of a homogeneous political identity as represented in the concept of equal national citizenship developed in the French Revolution. Political participation and political responsibility was already on the level of the nation-state the result of a painful process of destruction of the individuals' embeddedness in local and "communitarian" contexts. They were coerced to become citizens, i.e., to become members of the abstract community of the nation-state. Today, the Euro-Polity is a realm where individuals are connected with an even more abstract sphere of politics which escapes their experience. It is open to question whether the conventional answer to this problem – the bestowal of rights of participation on the individuals – will be able to abolish

the widespread sense of alienation among the citizens of the Member States, or whether political rights will make them good Euro-citizens. And if so, we would have to think about quite new properties of political rights in the fragmented world of politics.

Andreas Føllesdal

"Citizenship and Political Rights in the European Union: Consensus and Questions"

Do we want peoples to be virtuous? Let us then start by making them love their homeland. But how are they to love it if the homeland is nothing more for them than for foreigners, and accords them only what it cannot refuse to anyone? (Rousseau 1755/1978, Political Economy 221)

There seems to be agreement among professors Schmitter and Preuss and myself regarding the following broad claims on the issue of European citizenship and political rights.

There are good reasons for a conception of European citizenship which includes political rights regarding EU institutions. The substantive bundle of political rights remains to be determined, partly because our received standards of democratic theory were developed within the parameters of the nation state, and cannot be transferred to the multi-level system of governance that is the EU (Schmitter 1997). Moreover, we question the soundness of the guiding idea for introducing Union citizenship. Such a notion of citizenship cannot and should not serve as a means for fostering popular support and affective allegiance to union institutions and policies. Union citizenship should not make people feel Europeans, and feel Europe as a home. The introduction of Union citizenship in the Treaty on European Union (Art. 8) appears to have been informed by Rousseau's view cited above. We challenge Rousseau's claim, and certainly question this strategy for creating a European identity.

One reason is of course that the political rights are not exclusively held by citizens of Member States of the European Union. Consider the right of every citizen to vote and run in municipal elections where they reside. Some states (Sweden, Denmark, Finland, the Netherlands, the Irish Republic) already grant such rights to residents regardless of whether they are citizens of EU.

However, even though we doubt this strategic goal for establishing a European Citizenship, we agree that there are other, more important and interesting reasons for including political rights – in some more developed form – into what is or will become Union citizenship.

This Conference on Fundamental Rights in the European Union seeks to identify areas of consensus, consider recommendations and identify open questions for further action. These comments pursue those goals, starting by indicating aspects of a democratic theory of Europe which would appear uncontroversial for professors Schmitter and Preuss. To check whether these fragments command consensus, we then consider how it stands up to criticisms. I conclude by indicating some implications – some open questions which must still be addressed.

1. Fragments of a Democratic Theory of Europe

Why are European-wide Political Rights for EU citizens a good thing?

A central account of 'democracy' holds that it describes decision procedures of institutions whereby the preference of the majority of the electorate determines the result (Dahl 1989, ch. 10,11). I submit that the best justification of democracy and majority rule draws on a central moral norm of modern democratic welfare states: Individuals have a right to be treated with equal respect and concern (Dworkin 1978). However, the move from “equal respect” to “equal political power under majoritarian arrangements” is complicated. Consider first what I regard as flawed arguments:

1) Democracy is often said to justify governments because the governed have been bound by giving their consent through voting. But this focus on consent seems flawed both as an account of what voters do, and of the kind of bond established through voting (cf. Føllesdal 1997).

Ordinarily we do not choose whether to accept or reject the society we grow up in: the act of voting expresses a choice among alternative representatives, but does not constitute a morally binding tacit consent to be governed. For instance, we do not believe that those who vote for the losers or who abstain are morally free to disobey. Thus actual, tacit or hypothetical consent is not the source of moral obligation to comply. Rather: any actual obedience on the part of individuals can at the very most be taken as evidence of their belief about the legitimacy of institutions, rather than as a justification of these institutions themselves (cf. Raz 1994, 338; pace Walzer 1977).

But normative political theories do not deny that we have a moral duty to obey the laws of the land, even in the absence of any consent on our part. We have many duties which we have not explicitly or tacitly consented to. The role of normative theory is often more modest, to delineate the limits to these duties to uphold and comply with the laws of the land. It is as such a condition of legitimacy that universal political rights in democratic rule must be understood.

2) Within a pluralistic society with a variety of conceptions of the good, we cannot easily accept personal autonomy as an ideal to be pursued through democratic arrangements. Many of us hold that such a distribution of political power best gives expression to individuals' central interest in autonomy. But many of us might not share such ideals of politically active, autonomous lives, instead holding different views of what makes life worth living. Some may plausibly regard voting as a necessary burden of eternal vigilance.

Democracy and majority rule: reliable mechanisms for just governance

More acceptable arguments grant that influence over social institutions may be important, but not necessarily as part of the good life. Rather, acceptable argument for democracy and majority rule must show that such distribution of political control are to our knowledge the most reliable mechanisms for securing and promoting the interests of all affected parties to an acceptable degree. Such a defence is comparative and cautious. All those affected by social institutions, should have an equal say in how these institutions should operate. Majority rule among all affected parties, carefully circumscribed, is the best flawed institutional arrangement securing the equal worth and respect of all affected parties. An argument of this form also seems to hold at the European level.

There are several reasons why such arrangements often further just rule:

They provide for acceptable *interest aggregation* among all affected parties, through their informed votes on representatives, who have the power both to set the agenda and decide by majoritarian procedures, where there is no permanent minority. The ability of citizens to 'throw rascals out' serves as an important check on the abuse of power. The equal dignity of all requires that those subject to institutions maintained through the use of state force, must also have a say in how that force is to be used, to ensure that it is used in just ways.

Democratic forms allow for *interest formation*: through political discourse, citizens affirm their common commitment to equal worth and respect, and let that sense of justice affect their preferences and conceptions of the good. Individuals must accept democratic modes of decision-making for conflict resolution, together with a strictly limited set of other civic virtues (Macedo 1990). Social preconditions also includes public arenas for scrutiny and criticism of politicians.

Democratic elections also have valuable indirect effects: they require and foster transparency of the workings of institutions, so that citizens can determine that justice is done, hence whether they have a moral obligation to obey.

Finally, in societies with political rights broadly dispersed, they also have *symbolic value*. They are a public expression of the worth of individuals. When some lack such rights, this is a public expression that they are regarded as unfit to enjoy the same control over factors that shape their lives as others.

For citizens in the European Union today, domestic democratic arrangements are insufficient. The domestic electorate and the affected no longer match.

And assessed by domestic standards of democracy, the EU rates poorly. There is a "gap between the powers transferred to the Community level and the control of the elected Parliament over them, a gap filled by national civil servants operating as European experts or as members of regulation and management committees, and to some extent by organised lobbies, mainly representing business" (Williams 1991, 162). The European Parliament is not easily regarded as a 'parliament' as long as it lacks budgetary and legislative competencies, without authority to set the political agenda. There is little accountability and transparency regarding the Council of Ministers and the Commission. For instance, with the exception of Denmark and Austria, the national parliaments have little power to control and check their ministers in the Council.

The current IGC considers adjustments to the powers of the European Parliament, revised voting weight among member states, and increased transparency (Nentwich 1997). Leaving aside the important issue of details, I submit that some modifications towards increased political influence by citizens on the EU institutions is required by the commitment to the equal respect and concern.

To be sure, the interests affected differ at the national and the Union level, so different arrangements may well be appropriate. But the history of politics indicate that any stable acceptable mode of government that we know of would have to include a separation of powers and the ability of citizens to hold the legislature and executive accountable. There should be ways for citizens to set agendas, decide and act jointly, through nation state and EU, for the "just common good" – through preference formation and preference aggregation. At the same time, the risks of abuse should be reduced through a division of powers and checks and balances.

Leaving further details aside, we turn now to consider whether such a general perspective on democracy in the European Union can command consensus.

2. Can such a theory command consensus?

Four objections can be mentioned, all of which can receive adequate response.

a) No appeal to shared history or destiny?

This conception of democracy for Europe makes no appeal to a shared history or gene pool among all Europeans, to create a common identity. Even though such claims historically often were false, they nevertheless were regarded as instrumental in the building of nations. Must we not also look to the past to mold a European future polity? And once we look, we see that there is no 'demos' (Weiler 1996, 13 Preuss 1995), no shared sense of destiny or broad set of common values.

In response, we may agree that this observation is correct – this theory of European democratic rights and citizenship does not draw on such claims about a 'thick' sense of common beliefs, aims and commitments. (no "pre-modern community of blood, descent and fate", Preuss 1995, 275). However, we also venture that this is not needed. There are states without 'thick' shared values and sense of community, and individuals often carry several loyalties. The case for democratic and other rights rely not on a sense of shared purpose and values generally, but on a shared sense of justice: that all affected parties must be treated with equal respect. Individuals must generally be motivated by a "desire ... to arrange our common political life on terms that others cannot reasonably reject." (Rawls 1993, 124).

b) Stretches altruism and empathy too far?

This conception stretches altruism and empathy too thin: it is unrealistic to believe that Europeans will act on feelings of solidarity and charity across hundreds of miles (Preuss 1995a, 275). However, on this view, the motivating force is not a feeling of altruism, but a sense of justice, a preparedness to comply with those institutions that apply to us that are just. Thus John Rawls holds that the "public agreement on questions of political and social justice supports ties of civic friendship and secures the bonds of association" (Rawls 1980, 540, discussed and cited in Kymlicka and Norman 1994, 376. Such a basis seems sufficient in many large states, where bonds of feeling would be feeble (Calhoun 1996, 3). It is highly unclear whether such a sense of justice is too thin a ground to generate the duties and commitments required. Day -to-day compliance with laws and regulations arise from the duty to honour others' legitimate expectations, and the sense of justice as it binds us to the institutions that surround us.

c) Outsiders?

The plight of outsiders seems to be at stake: asylum seekers, immigrants and temporary workers are likely to suffer from the introduction of union citizenship with political rights for citizens of Member States. To be sure, the plight of these groups is an urgent concern. But this particular account of citizenship makes no appeal to considerations of exclusion, and it is not at all clear that outsiders risk anything more than they already do by such a conception of citizenship: the point is rather to expand the influence of most of those affected, rather than to reduce the influence of those on the outside.

d) Means of Will Formation?

Finally, the preconditions of democracy seem absent at the European level: the means of will formation – public arenas and language (Bakke 1995)- as well as the institutions for inculcating a modest set of civic virtues. Here, we would respond (with Preuss 1995, 275) that some of these constraints change over time. Also, the constraint of a common language is less demanding under this conception of democracy – for instance, since the

need to communicate is primarily concerned with political issues, not the whole range of one's life (La Torre 1996, Habermas 1992,7).

3. Challenges to such a Democratic Theory of Europe

We turn, finally, to consider four “open questions.”

a) Theory of justice for Europe: what are common good and civic virtues?

First the general challenge: With citizenship comes rights, but also obligations. The question we must answer, is with what right does the European Union impose duties on Europeans? Acceptable answers are hard to come by, particularly towards the permanently poor and unemployed of Europe.

The challenge is not adequately met by appeal to Member State consent. The Union is a new legal order, with authority beyond that based on intergovernmental treaties (Van Gend en Loos v. Nederlandse administratie): “... the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights...” (discussed by Weiler 1996, 108-9) The need for a political theory of Europe is obvious: Both to determine the sense and extent of 'common good', e.g. whether a European welfare state is required by equal concern and respect, and the content of civic virtues required among all Europeans.

b) The future of the Member States and state citizenship.

The long-term role of the Member State and state citizenship is unclear. Firstly, increased migration and dual citizenship will likely lead to the harmonisation among states' regulations on citizenship. Moreover, even though the EU is intended to maintain federal elements, allocating powers both at the central level and with the Member States, the proper allocation of powers depends heavily on how strongly living conditions must be equalised in Europe. The role of the state is heavily dependent on what justice requires regarding just distribution of benefits within Europe. For instance, if a re-distributive welfare state at the European level is required by the commitment to equal concern and respect, the principle of subsidiarity may leave little more than culture for the states to decide (Føllesdal 1996, Habermas 1992, 12).

Finally, at present the small Member States enjoy formal powers within Union institutions far disproportionate with their population size. Some cries for increased democracy in the form of equality of individuals may increase the pressure against small states. Small states may enjoy less power in the future, spurred on by the expectation of more small new members in the future, and concerns about 'inefficiency'. For some hold that a major impediment to the smooth working of the EU is the current power of national governments.

However, as long as the goals of the European Union are unclear or contested, it is impossible to determine whether the blocking ability of member states prevents or promotes the proper working of the union. Moreover, segments of citizens, for instance those of small states harbour reasonable fears of becoming permanent minorities under majority rule. This fear increases when unanimity is not required (Føllesdal 1997a).

c) Allocation of powers among individuals, states, and EU institutions.

The detailed allocation of powers among EU institutions is of course a central topic, which I have only started to indicate standards for. The role of the EP is central, but important issues concern the precise allocation of authority.

d) Outsiders: Non-EU permanent residents.

Finally, the situation of citizens of non-EU states who are permanent residents in the union – Euro-denizens – pose a great challenge (Preuss 1995b, Bauböck 1994). The current limitation of Article 8 is inconsistent with the commitment to equal respect. Article 8 does not accept as Union citizens those who are non-national permanent residents in Member States. However, it seems that all persons should be full citizens of the social system into which they are born, develop and interact over their lives – not only those who happen to be citizens of Member States. The distinction of legal citizenship within or outside the Union appears from this point of view to be an arbitrary fact.

Euro-denizens, as much as other long-term inhabitants of Europe, live their lives under social institutions which drastically affect their plans and success. However, they cannot be said to be treated with equal respect unless they are either offered citizenship in the EU, directly or through a member State, or unless they are granted some political rights which allow them to share in the important good citizens enjoy – the power to shape the institutions that in turn shape their lives.

References

Bakke, Elisabeth. 1995. “Towards a European Identity?” ARENA Working Paper 10/1995.

Bauböck, Rainer. 1994. “Changing the Boundaries of Citizenship”, in Bauböck, ed. *From Aliens to Citizens* Avebury, Aldershot, 199–232.

Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics.* New Haven, Conn.: Yale University Press.

Dworkin, Ronald. 1978. “Liberalism”. In Stuart Hampshire, ed.: *Public and Private Morality*. Cambridge University Press 113–143.

Føllesdal, Andreas. 1996. “Democracy, Legitimacy and Majority Rule in the EU.” In *Constitutional Choice for Europe*, Eds Albert Weale and Michael Nentwich. Routledge. Forthcoming.

ders. 1997a. “Democracy and Federalism in the European Union”. In Andreas Føllesdal and Peter Koslowski, eds. *Democracy and the European Union.* Studies in Economic Ethics and Philosophy. Springer Verlag.

ders. 1997b. “Do Welfare Obligations End at the Boundaries of the Nation State?” In Peter Koslowski, and Andreas Føllesdal, eds. *The Welfare State Under Siege: Ethical Issues of Social Policy.* Studies in Economic Ethics and Philosophy. Springer.

Habermas, Jürgen. 1992. “Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe.” *Praxis International* 12(1):1–19.

Kymlicka, Will, and Wayne Norman. 1994. “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory.” *Ethics* 104 (January):352–81.

La Torre, Massimo. 1996. “Constitution, Citizenship, and the European Union.” European Forum. European Citizenship: an Institutional Challenge. European University Institute.

Nentwich, Michael. 1997. “The EU Intergovernmental Conference 1996/97: the Moment of Constitutional Choice for a Democratic Europe?”. In Andreas Føllesdal and Peter Koslowski, eds. *Democracy and the European Union.* Studies in Economic Ethics and Philosophy. Springer Verlag. 81–107.

Preuss, Ulrich. 1995a. “Citizenship and Identity: Aspects of a Political Theory of Citizenship.” In *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, Eds Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi, and Dario Castaglione. London: Lothian Foundation Press.

ders. 1995b. “Problems of a Concept of European Citizenship.” *European Law Journal* 1(3):267–81.

ders. 1996. “Two Challenges to European Citizenship.” In *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Eds. Richard Bellamy and Dario Castiglione. Oxford: Blackwell.

Rawls, John. 1980. “Kantian Constructivism in Moral Theory.” The Dewey Lectures. *Journal of Philosophy* -77(9):515-72.

ders. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Raz, Joseph. 1994 (1987). “Government by Consent.” Reprinted from Nomos 29 (1987). In *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*, 339-53. Oxford: Clarendon Press.

Rousseau, Jean-Jacques. 1755 /1978. “Political Economy.” *In On The Social Contract*, ed. Roger D. Masters, trans. Judith Masters. New York: St. Martin's Press.

Schmitter, Philippe. 1997. “Is it really Possible to Democratize the Euro-Polity?” In Andreas Føllesdal and Peter Koslowski, eds. *Democracy and the European Union.* Studies in Economic Ethics and Philosophy. Berlin: Springer Verlag. 13-36.

Walzer, Michael. 1977. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations.* New York: Basic Books.

Williams, Shirley. 1991. “Sovereignty and Accountability in the European Community.” In *The New European Community*, Eds Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann. Boulder: Westview Press.

Weiler, J. H. H. 1996. “European Neo-constitutionalism: In Search of Foundations for the European Constitutional Order.” In *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Eds. Richard Bellamy and Dario Castiglione, 105-21. Oxford: Blackwell.

Bericht aus dem Arbeitskreis 2

Christian Schaller

“Soziale Mindeststandards für Europa”

1. Keynotespeaker: Franz Küberl
1. Koreferent: Georg Winckler
2. Keynotespeaker: Christoph Badelt
2. Koreferent: Hartmut Kaelble

1. Zusammenfassung

Die Referate und Diskussionen konzentrierten sich auf drei große Fragenkomplexe:

1. Was sind “soziale Mindeststandards”? Für wen sollen sie gelten und welche Probleme ergeben sich aus einer möglichen Umsetzung?

2. Was bedeutet “Fairness” in der Sozialpolitik? Wer kann/soll wie Kriterien für “Fairness” festlegen?

3. Warum sollen soziale Grundrechte im EU-Vertrag verankert werden? Welche Probleme wirft die Realisierbarkeit einer europäischen Solidargemeinschaft auf?

Die ersten beiden Fragestellungen wurden z.T. auch ohne Bezug zur Europäischen Union diskutiert.

2. Soziale Mindeststandards: Definitions-, Geltungs- und Umsetzungsprobleme

Wenngleich das Einleitungsreferat Küberls Impulse vermitteln wollte, diese Fragen für den Bereich der EU zu diskutieren, konzentrierte sich die Debatte eher auf eine allgemeine Ebene bzw. auch den nationalstaatlichen Kontext. Ein Teil der Diskussion bezog sich auf die Frage “Was sind soziale Mindeststandards und für wen sollen diese gelten?” Küberl listete (teilweise aufgrund von Nachfragen) mehrere Mindeststandards in Form von Grundrechten auf (Recht auf Zugang zu Wohnraum, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, umfassende Sozialversicherung, Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, Recht auf Absicherung und Betreuung im Alter, Recht auf

gleiche Startbedingungen für Kinder). Mit Ausnahme der Definition des "Rechts auf Arbeit" (offener Punkt: Wie kann "Arbeit" über bezahlte Arbeit hinaus definiert werden?) sowie des Prinzips eines arbeitslosen Mindesteinkommens blieben diese Rechte/Standards in der Diskussion unbestritten. Es wurde jedoch bezweifelt, ob es sinnvoll sei, soziale Mindeststandards und Grundrechte neuerlich zu definieren versuchen, da dies bereits in Menschenrechtskonventionen (Europarat, UNO) bzw. in der Europäischen Sozialcharta (ESC) erfolgt sei.

Badelt wies auf das Problem hin, daß auch die ökonomischen Ressourcen vorhanden sein müßten, um tatsächlich allen, v.a. aber den am meisten Ausgegrenzten und Bedürftigen, faktische soziale Mindeststandards/Grundrechte zu sichern. Mehrere Diskutanten kritisierten, soziale Mindeststandards dürften nicht (wie auch noch in der EU) einseitig arbeitnehmerorientiert sein, sie müßten vielmehr v.a. für die vom Arbeitsprozeß Ausgegrenzten, die sozial Schwächsten gelten: Dabei wurde besonders auf nicht-mobile Bevölkerungsgruppen, Migranten auch aus dem Nicht-EU-Raum sowie diskriminierte Volksgruppen (wie Sinti und Roma) hingewiesen. Diese bedeute allerdings, daß nicht *alle* Rechte für *alle* absolut verteidigt werden könnten (Küberl).

Eine zweite wichtige Frage betraf die Umsetzung sozialer Mindeststandards und den Umbau des Sozialstaates: Beides, so der Tenor der Diskussion, werfe große Probleme auf. Abgesehen von der unbestrittenen Forderung, ein Umbau des Sozialstaates dürfe nicht auf Kosten der sozial Schwächsten gehen, wurden keine konkreteren Umbaustrategien erörtert. Badelt regte wiederum einen "Rationierungsdiskurs" ("Wer hat Anspruch auf welche Leistungen?") an, um beschränkte ökonomische Ressourcen gezielt zur Sicherung sozialer Grundrechte einzusetzen. Mehrere Diskutanten betonten, daß soziale Mindeststandards den unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen in den Mitgliedsländern nicht gerecht werden könnten und v.a. von den sozial Schwächsten nur schwer einzuklagen seien. Auch würden einige Grundrechte (Recht auf Arbeit bzw. auf eine erwerbsunabhängige soziale Grundsicherung) nicht nur Definitionsprobleme, sondern auch unerwünschte soziale Folgen aufwerfen (z.B. Probleme mit der Arbeitsmotivation).

3. "Fairness" in der Sozialpolitik

Im Zusammenhang mit der Erörterung von sozialen Mindeststandards/Grundrechten thematisierten Winckler und andere Diskutanten folgende Fragen zur Definition von "Fairness"-Kritierien: "(Wie) Kann 'Fairness' als Maßstab für Sozialpolitik und soziale Mindeststandards definiert werden?" "Wer kann/soll 'Fairness' (v.a. im Sinne fairer Regeln und Prinzipien) definieren?"

Winckler betonte, es sei in der Sozialpolitik nie klar (gewesen), ob es wichtiger sei, gute und faire Regeln zu haben, die auch zu unfairen Ergebnissen führen könnten oder ob (eher) die Ergebnisse und nicht (so sehr) die Regeln fair sein sollten: Während er selbst faire Regeln und Prozesse (auf Basis gleicher Startbedingungen) präferierte, verwies Badelt auf die Unmöglichkeit und Gefahr, sich auf abstrakte "Fairness"-Kriterien einigen zu wollen – Liberale würden etwa faire Regeln, Sozialdemokraten faire Ergebnisse betonen. Einfacher und wichtiger sei es, Konsens zu erzielen, welche Ergebnisse von Sozialpolitik auf jeden Fall vermieden werden sollten. Die Diskussion stützte eher Badelts Position. Mehrfach wurden sozialpolitische Forderungen, Maßnahmen und Ergebnisse dann als "fair" bezeichnet, wenn sie den am meisten Benachteiligten am meisten nützten und die individuelle menschliche Würde respektierten.

Bei der Erörterung der Frage "Wer kann/soll 'Fairness' für die Festlegung fairer Regeln und Prinzipien definieren?" vertrat Winckler die Position, daß "Fairness"-Vorstellungen immer unterschiedlich sein würden, was v.a. die Erweiterung nationalstaatlicher Risiko- und Solidargemeinschaften zu einer europäischen erschwere. Andererseits wurde die Ansicht vertreten, daß alle, v.a. auch die sozial Schwächsten daran mitwirken müßten, "gute", faire Regeln für ein faires Spiel zu definieren. So betonte Küberl, v.a. zivilgesellschaftliche Institutionen als Vertreter der sozial Schwächsten in die Formulierung einer europäischen Sozialverfassung einzubinden. Eine dritte Position lautete, die ESC, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und diverse UNO-Pakte hätten "Fairness"-Standards bereits ausreichend definiert: Daher erübrige sich eine Debatte zu diesem Thema.

4. Für und Wider soziale Grundrechte im EU-Vertrag – Zur Frage der Realisierbarkeit einer europäischen Solidargemeinschaft

Die Referenten Küberl, Badelt und Kaelble bejahten die Verankerung sozialer Grundrechte im EU-Vertrag, während in der Diskussion auch Kritik daran bzw. Zweifel an der konkreten Durchsetzbarkeit und Einklagbarkeit derartiger normierter Grundrechte artikuliert wurden. Mit größerer Skepsis (auch aller Referenten) wurde die Realisierbarkeit einer europäischen Solidargemeinschaft beurteilt.

Als wichtigste Pro-Argumente für eine Verankerung sozialer Grundrechte im EU-Vertrag wurden genannt: Grenzüberschreitender Charakter sozialer Probleme, Ergänzung der Wirtschafts- durch eine Sozialunion mit dem Ziel, gemeinsame Mindeststandards für einen EU-internen sozialen Ausgleich zu schaffen (Küberl), das Glaubwürdigkeitsdefizit der EU in der Sozialpolitik – die EU werde eher akzeptiert, wenn sie sich der sozialen Probleme der "kleinen Menschen" annehme (Küberl, Badelt). Soziale Grundrechte im EU-Vertrag könnten beim EUGH, (und) besser als die ESC oder die EMRK, eingeklagt werden. Sie sicherten soziale Mindeststandards auch für mobile Europäer und könnten helfen, zu große EU-interne

Unterschiede “abzumildern”. Bei normierten sozialen Grundrechten könnten sich EU-Bürger gegen Verletzungen derselben durch Akte der EU wehren. Der “Bericht des Komitees der Weisen” habe aber detailliertere soziale Grundrechte deshalb nicht festgeschrieben, da dies das Mandat der “Weisen” überschritten hätte (Kaelble).

Die meisten Pro-Argumente wurden in der Diskussion nicht bestritten. Gefordert wurde aber, soziale Mindeststandards besser an der EMRK und anderen Menschenrechtskonventionen zu orientieren. Zwei Diskutanten kritisierten explizit, daß es wenig Sinn mache, neue soziale Standards und Grundrechte in den EU-Vertrag aufzunehmen, da solche bereits in der ESC und in der EMRK enthalten seien. Die ESC enthalte detailliertere Rechte als der “Bericht der Weisen” glauben machen wolle. Es sei nicht sinnvoll, wenn sich Europarat und EU parallel um die Schaffung einer europäischen Sozialordnung bemühten. Man solle bessere Koordinationsmechanismen und/oder einen Beitritt der EU zur ESC überlegen.

Unwidersprochen blieb, daß eine europäische Solidargemeinschaft nicht unter Ausklammerung der nationalstaatlichen Ebene angestrebt werden könne. Küberl und Kaelble betonten, daß auch nach Verankerung sozialer Grundrechte im EU-Vertrag die konkrete Ausgestaltung von Sozialpolitik nationalstaatliche Kompetenz bleibe, die EU werde nur gemäß Subsidiaritätsprinzip tätig. Als offene Fragen einer europäischen Solidargemeinschaft wurden die Nicht-Akzeptanz bestimmter sozialer Grundrechte in einzelnen Mitgliedsstaaten, die in reichen Ländern mögliche Nivellerierung höherer Standards nach “unten”, der Nord-Süd-Gegensatz in der EU sowie die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen allgemeiner EU-Sozialverfassung und nationalstaatlicher Gestaltungskompetenz angesprochen.

Thesenpapiere

Franz Küberl

1. Das Problem von Armut und Ausgrenzung ist grenzüberschreitend. Mit Besorgnis beobachten die Caritasorganisationen nicht nur in Österreich, daß immer mehr Menschen nicht in der Lage sind, für ihre eigene Existenzsicherung aufzukommen und aktiv an der Entwicklung der Gesellschaft teilzunehmen. Ursachen liegen in den erschwerten Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt, in der mangelnden Effizienz von Systemen der sozialen Sicherung, in demographischen Veränderungen und in geänderten Formen des Zusammenlebens von Menschen. Diese Faktoren sind in unterschiedlicher Ausprägung in ganz Europa zu beobachten. Haupterscheinungsformen von Ausgrenzung sind Arbeitslosigkeit, Armut und Probleme in Zusammenhang mit Migration, wobei sich die mangelnde Existenzsicherung gerade für Zuwanderer und Schutzbedürftige als Kampf um das nackte Überleben darstellt.

2. Das europäische Sozialmodell braucht eine neue Ausrichtung. Auch wenn in Europa die Organisation der sozialen Sicherheit unterschiedliche Ausformungen hat, so ist doch das Ziel der Absicherung gegen Risiken wie Alter, Krankheit, Armut und des Ausgleichs zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen ein gemeinsames. Für immer größere Bevölkerungsgruppen können diese sozialen Sicherungssysteme soziale Risiken nicht mehr abwehren. Sie brauchen deshalb eine neue Zielsetzung und dem angepaßte Instrumente, d.h. Umbau statt Abbau.

3. Soziale Standards sind zuallererst am Maßstab der Menschenwürde, erst an zweiter Stelle als Standortfaktor zu bewerten. Soziale Standards tragen zur Vermeidung von Sozialdumping bei und stärken langfristig den Wirtschaftsstandort. Wenn aber nicht die unabdingbare Würde des Menschen in allen Lebensphasen erste und letzte Begründung von Sozialstandards ist, besteht die Gefahr, daß soziale Bedürfnisse, die sich letztlich nicht in Zusammenhang mit dem Wirtschaftsstandort bringen lassen, in ihrer Berechtigung relativiert werden.

4. Europa braucht eine Sozialverfassung. Es gibt keinen “automarktwirtschaftlichen” sozialen Ausgleich. Wirtschaftliche und soziale Integration müssen Hand in Hand gehen. Nationale Spielräume für die Sozialpolitik werden durch die europäische Integration tendenziell eingeengt. Wird die Union hier nicht tätig, wird Europa für seine Bürger unglaubwürdig und die nationale Sozialpolitik läuft Gefahr, dem Grundsatz der Subsidiarität nur noch formal kompetenzrechtlich gerecht zu werden.

5. Wirtschaftspolitik ist immer auch Sozialpolitik. Soziale Mindeststandards sollten für so viele Menschen wie möglich durch den Zugang zu ausreichend bezahlter Erwerbsarbeit unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. Das Gewährleisten sozialer

Mindeststandards hängt daher in großem Ausmaß mit wirtschaftspolitischen Weichenstellungen zusammen.

6. Mindeststandards müssen für alle, nicht nur für Arbeitnehmer gesichert sein. Die Sozialpolitik der EU und der EU-Mitgliedstaaten war bisher vor allem an den Arbeitnehmern orientiert. Wenn wir ein Europa der Bürger wollen, brauchen wir soziale Mindeststandards auch für jene, die nicht im Arbeitsprozeß stehen (z.B. Mindeststandards in der Sozialhilfe). In Anlehnung an die Europäische Menschenrechtskonvention müssen grundlegende soziale Standards auch für Nicht-Unionsbürger, vor allem aber für Schutzbedürftige gewährleistet werden. (Man denke an Art.2 Recht auf Leben und Art.3 Schutz vor Folter). Es gilt jenen Grundbestand an sozialen Grundrechten herauszuarbeiten, der unabhängig von der Unionsbürgerschaft für jeden sich in der EU Aufhaltenden gelten muß.

7. Sozialpolitik muß über die EU hinausgehen. Aufgrund der Unteilbarkeit der sozialen Grundrechte muß die EU auch eine Form von äußerer Sozialpolitik (Komitee der Weisen) entwickeln, die in der Gestaltung der Handelsbeziehungen und der Entwicklungspolitik mitberücksichtigt werden muß, sowohl was die Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern als auch mit den Entwicklungsländern betrifft.

8. Wir brauchen zeitgemäße soziale Mindeststandards. Aufgrund des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und ökologischen Wandels ist ein Meinungsbildungsprozeß darüber gefordert, welche Grundrechte und Mindestnormen notwendig sind, um allen Bürgern eine Mindestsicherung und die aktive Teilnahme an der Gesellschaft zu ermöglichen, wobei dies auch in Hinblick auf die Rechte künftiger Generationen geschehen soll (z.B. Brauchen wir einen garantierten Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien?). In diesen Prozeß sollten die zivilgesellschaftlichen Kräfte eingebunden sein.

9. Europa muß auf mehreren Ebenen tätig werden. Auch wenn die Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Kompetenz der Mitgliedsländer bleiben sollte, sind Mindeststandards gefordert: Vor allem in den Bereichen Sozialhilfe (soziale Mindestsicherung, d.h. Ermöglichung einer materiellen Existenzsicherung und einer Mindestteilnahme am Leben der Gesellschaft, Zugang zu Wohnraum, sozialen Dienstleistungen etc.) Sozialversicherung, Arbeitsrecht, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Chancengleichheit. Eine unterschiedliche Behandlung von Migranten und Schutzsuchenden schafft eine ungewollte Verteilung der Betroffenen auf einzelne EU-Länder. Dieser Bereich wird langfristig in die Gemeinschaftskompetenz übernommen werden müssen. Die EU hat zudem die Aufgabe, in ihren Politiken eine Sozialverträglichkeitsprüfung einzuführen, und durch eine Beobachtungstelle für Armut und Ausgrenzung die Sozialverträglichkeit nationaler Politiken zu überprüfen und zu fördern. Die EU hat auch die Aufgabe der Prognose von sozialen Entwicklungen, der Evaluierung von Maßnahmen und der Förderung der Vernetzung

verschiedener sozialer Akteure zum Austausch von Ideen und der Ermittlung von “best practice”. Mit einer erweiterten Aufgabenstellung des Sozialfonds und verschiedenen Aktionsprogrammen sollte sich die EU nicht nur um die Integration von benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt, sondern auch um die Verwirklichung sozialer Grundrechte bemühen.

10. Wir brauchen eine neue Form des sozialen Dialoges. Der soziale Dialog auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedsstaaten spielt sich vor allem zwischen den “klassischen” Sozialpartnern ab. Damit die Interessen und Erfahrungen jener, die am Rand der Gesellschaft stehen oder schwächer sind, in der Politik ausreichend berücksichtigt werden, braucht es eine Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Kräfte in diesem Bereich und eine weitergehende Einbindung dieser Gruppen in den Prozeß der politischen Entscheidungsfindung und der Umsetzung dieser Entscheidungen.

Christoph Badelt

1. Abgesehen von wenigen Ausnahmen elementarster Schutzrechte wird die Diskussion über verpflichtende *soziale* Grundrechte vielfach zwischen den einzelnen EU Mitgliedsstaaten und der Ebene der Europäischen Union hin- und hergespielt. Einerseits gibt es gute Gründe dafür, daß sich die Idee Europa ohne offensive Auseinandersetzung mit sozialen Problemen (die über die Beschäftigungsproblematik weit hinausgehen) nicht nachhaltig durchsetzen kann. Andererseits ist es nicht sehr plausibel, daß auf europäischer Ebene Grundrechte weitergehend durchgesetzt werden könnten, als die Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene bereits einzuräumen bereit sind.

2. Politische bzw. verfassungsrechtliche Festlegungen sozialer Grundrechte geben zwar eine politische Richtung vor und drücken insofern das "Commitment" einer Gesellschaft bezüglich sozialer Ziele aus. Dennoch bleiben solche Grund*rechte* inhaltsleer, wenn sie nicht mit entsprechenden *ökonomischen* Entscheidungen über Ressourcenzuteilungen (z.B. im Rahmen der öffentlichen Haushalte) verknüpft sind.

3. Die aktuelle Tendenz zur Konsolidierung der Staatsfinanzen (die vordergründig mit der Erfüllung der Maastricht Kriterien begründet wird), aber auch der internationale Wettbewerbsdruck auf die Wirtschaft reduzieren in der Praxis die ökonomische Basis zur Erfüllung sozialer Grundrechte. Gleichzeitig machen sie die Aufstellung oder Einmahnung elementarer sozialer Rechte mehr als notwendig, weil es viele empirische Indikatoren für eine wachsende Desintegration der Gesellschaften in Europa (mit starken Trends zur sozialen Ausgrenzung) gibt.

4. Das Auseinanderklaffen von gesetzlich eingeräumten Rechten und sinkender ökonomischer Bedeckung der Erfüllung dieser Rechte läßt sich in Österreich in vielen Bereichen des Sozialstaats aufzeigen. Ein gutes Beispiel dafür ist das Gesundheitswesen, wo die gesetzliche Regelung, daß jeder kranke Österreicher alle Leistungen, die die medizinische Wissenschaft zur Krankenbehandlung entwickelt hat, auf Krankenkassenkosten erhalten soll, bei weitem nicht umgesetzt wird.

5. Werden soziale Grundrechte theoretisch (z.B. durch die Rechtsordnung) eingeräumt, praktisch (z.B. durch nicht ausreichende öffentliche Mittelzuweisung) jedoch nicht eingelöst, dann entstehen Zuteilungsmechanismen, die undurchsichtig und oft auch zufällig sind bzw. willkürlichen Entscheidungskriterien (bis hin zur Korruption) Tür und Tor öffnen. Für die Betroffenen wird damit ein Zustand geschaffen, der schlechter ist als er bei einer Reformulierung der Grundrechte auf einem eingeschränkten Niveau wäre.

6. Aufgrund einer Reihe von Faktoren (zu denen demographische Veränderungen ebenso zählen wie die Langfristperspektiven des Arbeitmarkts) ist in der Zukunft mit einem wachsenden Bedarf an elementarer sozialer Absicherung (und damit mit einem zusätzlichen Bedarf nach neuen oder erweiterten sozialen Grundrechten) zu rechnen. Die Schere zwischen rechtlichen Ansprüchen und ökonomischen Möglichkeiten wird daher immer mehr geöffnet. Ein Beispiel dafür ist die Sicherung der Betreuung und Pflege älterer Menschen.

7. Will man den Wildwuchs an undurchsichtigen Rationierungsmechanismen nicht weiter zulassen, dann muß die Diskussion über soziale Grundrechte in der Zukunft mehr denn je über Prinzipien der Rationierung, und somit mehr über relative als über absolute Rechte geführt werden. Diese Diskussion sollte auf nationaler und europäischer Ebene geführt werden.

Bericht aus dem Arbeitskreis 3

Brigitte Unger

"Globalisierung und Sozialpolitik"

1. Keynotespeaker:	Ewald Nowotny
1. Koreferent:	Rainer Münz
2. Keynotespeaker:	Fritz Breuss
2. Koreferent:	Hans Peter Martin

1. Was ist Globalisierung ?

Globalisierung wird im Arbeitskreis vorwiegend aus ökonomischer Sicht, als gestiegene Güter- und Faktormobilität oder als Aufholprozeß von Staaten (catch up) definiert. Aufgrund des Theorems des Faktorpreisausgleiches der Neoklassik (Heckscher-Ohlin Modell bzw. Samuelson-Stolper Theorem) soll eine Angleichung von Löhnen, Preisen und Zinsen durch Wettbewerb auf Märkten erfolgen. Das Wachstumsmodell von Solow wiederum sagt ein Angleichen der Wachstumsraten und ein Aufholen der armen Länder durch Imitation von Technologie vorher. "Globalisierung" wird gemäß dieser ökonomischen Interpretation mit "Integration" und "Konvergenz" gleichgesetzt. Die Referenten beziehen sich in ihrer Analyse vorwiegend auf die EU.

Weniger thematisiert bzw. verneint wurden Fragen der politischen Globalisierung. Ein Beispiel hierfür wäre die Frage, ob zunehmende Integration und der Ausbau der Märkte durch spill-over automatisch politischen Frieden und demokratische Grundrechte sichern. Dieses Thema wurde jedoch unter "Anforderungen an die OECD oder EU" als politische Notwendigkeit erörtert. Nicht thematisiert wurde die soziologische Globalisierung, etwa die Frage, ob der "global man" in der "global city" mit identischen Präferenzen in Hinkunft eine Angleichung sozialpolitischer Systeme erforderlich mache.

2. Was ist das Problem von Globalisierung?

Die Referenten äußerten unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Frage, was das Hauptproblem von Globalisierung ist. Nowotny sieht als Hauptproblem der verstärkten weltweiten Integration, daß sie mit Deregulierung verbunden ist und den Verzicht der Wirtschaftspolitik, den Wohlfahrtsstaat zu gestalten, impliziert. Wenn die Wirtschaftspolitik sich verabschieden und die Märkte sich selbst regeln lassen soll, erfolgte damit ein

Rückschritt ins 19. Jahrhundert. Demgegenüber stünde die Auffassung der “Tragedy of the Commons”, wonach es bei fehlenden Eigentumsrechten zu einer Vernichtung des Gemeinschaftsgutes “Sozialstaat” käme. Es sei daher nach wie vor Aufgabe der Wirtschaftspolitik, den Sozialstaat zu sichern. Märkte alleine bringen keine automatische Wohlstandsverbesserung. Nowotny betont die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates, die teilweise aus der gestiegenen Kapitalmobilität und dem rückläufigen Steueraufkommen des Kapitals resultieren.

Münz unterscheidet zwischen Globalisierung als Diagnose und Globalisierung als strategische Parole. Globalisierung als Diagnose ist im Sinne der ökonomischen Definition von Globalisierung zu verstehen. Er zitiert Oskar Lafontaine's Beispiel des geschützten Sektors der Friseure, die unter Hinweis auf die zunehmende Konkurrenz zwischen Warschau und Singapore niedrigere Löhne für ihre Angestellten verhandeln wollen. Münz sieht insbesondere hausgemachte Probleme als Hauptproblem der Sozialpolitik und weltwirtschaftliche Verflechtung als Vorwandsargument, diese Fehler zuzudecken.

Breuss betont den Durchbruch des Freihandelskonzepts als “first best” Lösung. Globalisierung sei für Europa erst seit der Ostöffnung und dem Binnenmarkt ein Problem bzw. Thema, während sie in den USA schon im vorigen Jahrhundert eine Rolle spielte. Hauptproblem sei, daß Globalisierung zu Standortverlagerungen von Betrieben und zur Bedrohung der Sozialpolitik führe. Die Möglichkeit von Produktionsverlagerungen, die es erlauben, die Arbeitskosten im Verhältnis 1:10 je nach Standort zu variieren, und die gestiegene Finanzkapitalmobilität bewirken, daß die nationalstaatliche Autonomie ausgehöhlt wird. Im Gegensatz zur Wählerschaft, die alle vier Jahre zur Wahl geht, um über politische Aktionen zu befinden, bewerten nun (Finanz)märkte politische Aktionen – und Märkte stimmen täglich ab. Dies verhindere eine längerfristige Planung von Politik und zwingt Politiker, die Reaktionen der Finanzmärkte auf ihre Maßnahmen zu antizipieren.

Martin wendet sich gegen das Freihandelskonzept mit dem Lincoln Zitat “Schafft die Zölle ab.... und Arbeiter werden wieder zu Leibeigenen”. Es sei “die Dummheit des Neoliberalismus, daß der sich nur um die Ökonomie kümmert und nicht um die Politik”. Für Martin ist es “ein Rätsel, wie einseitige Ideologie sich als Naturwissenschaft gebärden kann: Das Faktorpreisausgleichstheorem sei kein Naturgesetz, sondern habe mit Politik zu tun. Nur wenn Freihandel mit dem Recht auf Artikulationsmöglichkeit, d.h. mit politischen Eingriffen einhergehe, sei ein Ausgleich zwischen den Ländern zu erzielen. Ansonsten enden wir in einer “Neoliberalismusfalle” der zunehmenden Machtungleichheit von reichen und armen Ländern.

3. Die Definition von Sozialpoiltik und der Zusammenhang mit der Globalisierung

Auffallend an der Debatte waren die sehr unterschiedlichen Auffassungen von Sozialpolitik. Nowotny verstand unter Sozialpolitik in erster Linie, die Finanzierung des Sozialstaates sicher-

zustellen. Ohne sich über die Finanzierungsseite Gedanken zu machen, blieben alle sozialpolitischen Vorschläge unrealisierbar. Nowotny sieht einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Globalisierung und Finanzierungsproblemen des Sozialstaates. Da das Kapital mobiler sei als die Arbeit, Kapital und Arbeit daher ungleiche Chancen haben, von der Globalisierung zu profitieren, komme es zu einem verstärkten Ungleichgewicht bei der Besteuerung von Arbeit und Kapital. Im Rahmen der EU existierten 20 Richtlinienvorschläge für eine Koordinierung der direkten Steuern, die aber nicht umgesetzt werden. Nowotny optiert für den Richtlinienvorschlag einer Quellensteuer. Eine europäische Quellensteuer von 15% auf Zinseinkommen würde ein Steueraufkommen von 66 Mrd. ECU bewirken, eine doch beträchtliche Einnahme angesichts der bisherigen EU Eigenmittel von 82 Mrd ECU im Jahre 1996. Die Einnahmenseite zu vernachlässigen, würde zu einem circulus vitiosus von immer größeren Ausgabenkürzungen führen.

Kritische Einwände gegen den Vorschlag einer Quellensteuer bezogen sich darauf, ob dadurch nicht insgesamt die Kapitalbesteuerung noch abnehme, weil die vorgeschlagenen 15% weit unter dem jetzigen Grenzsteuersatz für Kapitaleinkommen in vielen Ländern lägen (Martin, Münz). Nowotny betonte, daß es sich dabei, wie bei der Mehrwertsteuer, um Mindestsätze handle. Selbst wenn Luxemburg derzeit 0% Quellensteuer und ein anderes EU-Land 25% hat, würde nach Einführung des Mindestsatzes Luxemburg einen Steuersatz von 15% haben und die Differenz zum anderen Land mit 25% daher geringer sein.

Münz verstand unter Sozialpolitik Alterssicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Flüchtlingsbetreuung, i.e. jene Bereiche, die traditionellerweise der Sozialpolitik zugeschrieben werden. Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Sozialpolitik sei nur teilweise gegeben. Es gebe einerseits Globalisierung und anderseits eine Krise bzw. Überforderung des Sozialstaates. So seien die Finanzierungsprobleme bei der Alterssicherung vor allem durch demographische Probleme bedingt und durch Leistungen, denen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen, wie etwa die Witwenpensionen. Probleme der Krankenversicherung seien durch die Kostenexplosion im Spitalswesen (bei stationärer Betreuung) und bei Kuren bedingt, obgleich es nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Leistungen gekommen sei. Sozialpolitik sei oft bloß eine intertemporale Umverteilung von Einkommen zwischen verschiedenen Lebensphasen (vom Kind über den Erwerbstätigen bis hin zum Pensionisten). Sie ist daher nicht in jedem Fall ein Umverteilungsmechanismus zwischen Arm und Reich, sondern einfach eine Reallokation von Ressourcen über die Zeit. Ein direkter Zusammenhang zur Globalisierung sei bei Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik gegeben. Die diesbezüglichen Ausgaben hängen nämlich von der Performance auf Exportmärkten ab. Ein großes Problem für den Arbeitsmarkt stelle “jobless growth” dar. So etwa wurden im Stahlwerk Thüringen vor der Wende 3000 Personen beschäftigt, während heute das Schrotschmelzen mit nur noch 72 Mitarbeitern erfolge. Hier habe die “Globalisierung” zu Wachstum ohne Jobs geführt.

Münz's Argument der hausgemachten Probleme der Sozialpolitik wird entgegnet, daß die Krise der Sozialpolitik ein europäisches oder sogar weltweites Problem sei. Demographische Entwicklungen haben spill-over Effekte. So etwa komme der “Babyboom” und der “Pillenboom” auf alle Länder zu. Ein Diskussionsteilnehmer wies darauf hin, daß nun die Japaner nach Österreich kämen, um das österreichische Pensionssystem zu studieren und sich daran zu orientieren.

Man müsse zwei Fragen bezüglich des Pensionssystems unterscheiden. 1.) Wie würden wir heute ein neues Pensionssystem aufbauen und 2.) Was können wir tun, um das bestehende Pensionssystem zu verändern. Das bestehende Pensionssystem sei nun einmal ein staatliches System mit Umlageverfahren. Nowotny sieht einen indirekten Zusammenhang zwischen der Globalisierung und der Pensionsversicherung. Es bestünde eine Tendenz, das Kapitaldeckungsverfahren gegenüber dem Umlageverfahren zu forcieren. Dies bedeutet, daß das Anlegerverhalten von Rentenfonds immer bedeutender wird. Eine Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren würde die Finanzierungsprobleme des Pensionsversicherungssystems verringern. Auch würden dadurch die Kapitalmärkte in Österreich gestärkt (Münz). Ein Diskutant gab zu bedenken, daß es nicht der historische Zweck des österreichischen Pensionsversicherungssystems war, Kapitalmärkte aufzubauen. Und überhaupt hätten wir derzeit überliquide Kapitalmärkte, so daß man sich vom Aufbau von Kapitalmärkten durch ein Kapitaldeckungsverfahren nicht zuviel versprechen sollte.

Martin formulierte den engsten Sozialpolitikbegriff. Er versteht unter Sozialpolitik in erster Linie “Beschäftigungspolitik”. Österreich sei als Standort für die Betriebe zu teuer geworden. Ohne Beschäftigung gebe es kein Einkommen. Dem wurde entgegengehalten, daß es heute in Österreich 150.000 Beschäftigte mehr gibt als noch vor einigen Jahren. Breuss ergänzte, daß für die Standortentscheidung der Betriebe nicht die Lohnkosten entscheidend sind.

Andere Diskutanten wollten hingegen den Sozialpolitikbegriff so weit als möglich gefaßt wissen. Sozialpolitik müsse alle Fragen, von der Ausbildungssicherung, Forschung und Entwicklung, der Beschäftigungspolitik bis hin zur Alters- und Krankenversorgung umfassen. Sozialpolitik sei international und global. Wir bräuchten daher ein europäisches Gesamtmodell und keine österreichische Pensionsdebatte.

4. Welche Rolle soll die EU in der Sozialpolitik bei zunehmender Globalisierung spielen?

Nowotny forderte, daß die EU und die OECD als Welthandelsakteure aktiv auftreten und die Deregulierung nicht nur passiv hinnehmen sollten. Nicht Abschottung vom Weltgeschehen, sondern die Verbindung von liberalisiertem Welthandel und gleichzeitigem Setzen klarer Standards und Kriterien sollte die Strategie sein. Für den Sozialbereich schlägt Nowotny insbesondere vor, Zolloptionen mit rechtlichen Voraussetzungen zu verknüpfen. Solange elementare gewerkschaftliche Grundrechte nicht gesichert sind (Beispiel Südkorea) oder Kinderarbeit herrsche, solle die OECD eine Mitgliedschaft für unzulässig erklären. Diese Aufgabe der Wahrung von Grundrechten und Mindeststandards müsse genauso wahrgenommen werden wie traditionelle Bereiche der Technologiepolitik oder andere Bereiche.

Breuss sieht es ebenfalls als Aufgabe der WTO, ILO und der Europäischen Kommission, für Grundrechte zu sorgen. Präferenzzölle sollten an soziale Mindeststandards geknüpft werden. Doch auch hier gebe es oft Probleme. So erlaube etwa der Ecolabel in der EU, daß Betriebe, die Umweltstandards erfüllen, sich freiwillig um ein EU-"Pickerl" bewerben. Dies werde aber von Entwicklungsländern als Diskriminierung und Verletzung des GATT Abkommens empfunden. Breuss betont, daß das Binnenmarktkonzept ursprünglich ein Unternehmerkonzept war, dem die soziale Dimension fehlte. Diese wurde dann "nachgebastelt". Unterschiedliche rechtliche Regelungen erlaubten sehr wohl, selbst das nicht sehr sozial orientierte Großbritannien in die Sozialpolitik einzubinden. So etwa habe Großbritannien die Sozialcharta 1989 zwar nicht unterzeichnet, aber dafür Artikel 118a der Römerverträge zur Verbesserung der Arbeitsumwelt.

Sozialpolitik wird zwar – aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägungen der Sozialsysteme – stark auf nationaler Ebene verankert bleiben, dennoch sollten auf EU-Ebene die Mindeststandards angehoben, die Sozialpartner bei der Umsetzung von Richtlinien eingebunden werden und nationale Kollektivvertragssysteme zum Schutz der Arbeitnehmerrechte erhalten bleiben. Für die Standortentscheidung der Betriebe spielen die Sozialkosten nur eine geringe Rolle, daher sollte man nicht zögern, die Mindeststandards anzuheben. "Sozialpolitik und Beschäftigung sind Freunde".

Um Steuerwettbewerb nach unten in der EU zu verhindern, sollte die österreichische Initiative im ECOFIN, den Steuerwettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsländern genauso zu verbieten wie den Subventionswettbewerb, realisiert werden.

Ausführlich wurde die Frage diskutiert, ob die EU Steueroasen verhindern kann, sofern diese überhaupt innerhalb der EU liegen. Nowotny verweist auf den Assoziierungsvertrag mit Gibraltar, wo die EU eine neue Steueroase akzeptiert habe. Das Doppelbesteuerungsabkommen müsse revidiert werden. Diskutiert wurde auch die Einführung einer "Tobin Tax",

obgleich es hierbei einige Rückschläge gab. So ist es etwa den Beschäftigten der Vereinten Nationen verboten, über die “Tobin Tax” zu diskutieren (Nowotny).

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sowohl bei den Referenten als auch beim Publikum eine große Hoffnung/Zuversicht bestand, daß die EU willens und in der Lage sein wird, die politischen Schritte zu setzen, um eine Erosion des europäischen Wohlfahrtsstaates zu verhindern. Damit wird ihr eine Rolle als “Wächterin” von Demokratie, sozialen Mindeststandards und sozialem Frieden zugeschrieben.

Thesenpapiere

Ewald Nowotny

1. Die Globalisierung erfolgt zwischen Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten ungleichmäßig. Hier sind Spannungen und entsprechende Auseinandersetzungen zu erwarten.

2. In den wirtschaftspolitisch besonders sensiblen Bereichen ist die Globalisierungstendenz nicht nur als Folge technologischer und wirtschaftlicher Änderungen zu sehen, sondern in erheblichem Maß Wirkung bewußter Deregulierungsschritte, speziell in bezug auf Kapitalmärkte oder auch Formen der innerstaatlichen Vermögensbildung. Globalisierung und Deregulierung stehen in einem engen Zusammenhang. Deregulierung ist aber im wirtschaftspolitischen Bereich entstanden und bietet daher auch Ansatzpunkte für wirtschaftspolitisches Handeln. Wirtschaftspolitischer Ansatzpunkt ist daher nicht so sehr die Frage nach der Entwicklung des Wettbewerbs auf Güter- und Faktormärkten, sondern nach der Form weltwirtschaftlicher Steuerungssysteme.

3. In der Ökonomie können soziale Ansprüche als Eigentumsrechte im weiteren Sinn gesehen werden. Unter diesem Aspekt ist die Antwort auf der Nutzerseite offensichtlich die Definition und Begrenzung von Eigentumsrechten. D.h. die Nutzung des Sozialstaates ist nicht global frei, sondern beruht auf speziellen Berechtigungen, die auf Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsdauer beruhen. Es ist dies für jemanden, der sich liberalen, menschenrechtlichen Positionen verbunden fühlt, ein sehr sensibles Feld. Aber es ist nötig, hier mit Realismus vorzugehen, um nicht negative Überraschungen zu erleben. Das bedeutet: Für Staaten, die ein bestimmtes Sozial- und Gesellschaftssystem erhalten wollen, kann es – schon rein praktisch – keine Abschottung, aber auch keine Globalisierung von Arbeitsmärkten und Bevölkerungsmobilität geben. Dem entspricht eine Abstufung der Globalisierung zwischen Kapital-, Güter-, und Arbeitsmärkten, wobei höhere Liberalisierung auf Kapital- und Gütermärkten helfen kann, den Druck auf den Arbeitsmärkten zu entlasten und die Spielräume um so größer sein werden, je dynamischer die nationale und die weltwirtschaftliche Entwicklung ist. Diese Zusammenhänge sind von besonderer Bedeutung in Regionen, wo sich in unmittelbarer Nachbarschaft gewaltige Einkommensgefälle zeigen. Dies gilt für Europa gegenüber dem Osten und dem Süden, für die USA gegenüber dem Süden. Gerade auch bei Fragen einer EU-Osterweiterung ist dies ein Aspekt von besonderer Brisanz.

4. Die zentrale Frage ist die nach der Finanzierung von Sozialsystemen, Infrastruktureinrichtungen und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Wo es um eindeutig zuordenbare Leistungen geht, sind auch unter Bedingungen der Globalisierung, Markt- oder martkähnliche Lösungen möglich. Dies läßt etwa eine verstärkte Rolle von Gebührenhaushalten erwarten, sei es zur Finanzierung von Autobahnen, Hochschulen oder im Gesundheitswesen. In breiten Bereichen sind solchen Finanzierungsformen freilich Grenzen gesetzt,

und zwar gerade in Bereichen des Erziehungswesens, der Kultur- und Sozialeinrichtungen, die eben jene Aspekte eines Sozial- und Kulturstaates ausmachen, die einem europäischen Modell der Chancengleichheit und des sozialen Ausgleichs entsprechen.

5. Im Bereich der Besteuerung wird eine Politik des Steuerwettbewerbs zu einer tendenziellen Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit und von hohen zu mittleren Einkommen führen. Ebenso führt dies dazu, daß Unternehmen Infrastruktur und Sozialstrukturen nutzen, ohne sich an der Finanzierung zu beteiligen. In der EU, wo es eine Steuerharmonisierung ja nur für die indirekten, aber nicht für die direkten Steuern gibt, hat dies bereits zu sehr eindeutigen Effekten geführt. Dies zeigt eine kürzlich erschienene Studie der EU-Kommission über die Entwicklung der Gesamtsteuerbelastung der Produktionsfaktoren, bezogen auf die jeweiligen Faktoreinkommen. Demnach hat die Steuerbelastung des Faktors Arbeit von 1980 bis 1994 von 34,7 % auf 40,8 % zugenommen, während sich gegenläufig die Steuerbelastung für Kapital- und Unternehmereinkommen von 40,1 % auf 35,2 % reduziert hat.

Fritz Breuss

1. Globalisierung ist charakterisiert durch die Interaktion der Volkswirtschaften über den direkten Handel von Gütern und Dienstleistungen und/oder die Internationalisierung der Produktion und der Dienstleistungen durch multinationale Firmen. Globalisierung ist kein neues Phänomen, sie hat aber durch die Liberalisierung im Rahmen des GATT (seit 1995 WTO) nach dem Zweiten Weltkrieg an Bedeutung gewonnen. Während für die USA Globalisierung immer schon selbstverständlich war, ist Europa erst seit der Ostöffnung mit diesem Phänomen stärker konfrontiert worden. Zudem hat die Schaffung des Binnenmarktes innerhalb der EU die Internationalisierung stimuliert. Die Multinationalisierung von Firmen entwickelt sich insofern asymmetrisch, als Kapital international wesentlich mobiler ist als der Faktor Arbeit. Dadurch kann ein Standortwettlauf über Lohnkosten und Sozialstandards ausgelöst werden.

2. Globalisierung – so wird vielfach befürchtet – höhlt die nationalstaatliche Autonomie und damit letztlich die demokratische Legitimation aus. “Regierungen von Nationalstaaten, deren Volkswirtschaften in einen internationalen Kapitalmarkt integriert sind, haben grundsätzlich zwei ‘Wahlkreise’, ihre Wählerschaft und die ‘Märkte’” (Wolfgang Streeck). Während die normalen Wähler nur in größeren Abständen zur Urne schreiten, stimmen die (Finanz)märkte täglich gnadenlos darüber ab, ob ein Land eine für internationale Investoren geneigte Wirtschaftspolitik betreibt. Dadurch ändert sich auch der makroökonomische Zielkatalog: Vollbeschäftigung wird hinter Preisstabilität und günstige Rahmenbedingungen für multinationale Firmen gereiht. Letztlich überbieten sich die Nationalstaaten im internationalen Standortwettlauf durch zahlreiche Begünstigungen für potentielle Investoren, die von Steuererleichterungen bis zu verbesserter Infrastruktur reichen können.

3. Die Globalisierung ist, wie der Name schon sagt, ein weltweites, den ganzen Globus betreffendes Phänomen. Sie ist letztlich nicht mehr zu verhindern, wurde sie doch durch die der Welthandelsliberalisierung zugrundeliegende Freihändler-Philosophie durch das GATT/WTO geradezu sanktioniert. Tatsächlich, so die Erkenntnisse der Außenhandelstheorie, ist ein weltweiter Freihandel für alle Beteiligten die “first-best”-Lösung. Zum einen dadurch, daß die Wohlfahrt weltweit steigt, wenn sich alle Länder auf die Produktion jener Güter und Dienstleistungen spezialisieren, wo sie komparative Vorteile besitzen. Zudem lehrt uns die Heckscher-Ohlin-Theorie, daß sowohl Freihandel (bei international immobilen Produktionsfaktoren, also keiner Internationalisierung der Produktion) zum Faktorausgleich führt, als auch völlige internationale Faktormobilität (Internationalisierung der Produktion), selbst dann, wenn gar kein Außenhandel stattfindet. Um wieviel rascher ist dann eine Angleichung der Faktorpreise von Nord und Süd sowie von West und Ost in der Welt zu erwarten, wenn sowohl Freihandel herrscht, als auch völlige Faktormobilität zugelassen

wird? Obwohl es tendenziell zum Faktorpreisausgleich kommen wird, bleibt die Frage der Einkommensverteilung zwischen den Ländern noch offen.

4. Soziale Fragen auf der Ebene des Welthandels müssen von der WTO und der ILO behandelt werden (z.B. die Antwort auf die Kinderarbeit; sowohl die ILO als auch die Europäische Kommission wollen künftig die Gewährung von Präferenzzöllen von der Einhaltung sozialer Mindeststandards abhängig machen!). In dieser Konferenz geht es aber primär um Globalisierung und Sozialpolitik in der Europäischen Union. Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Zusammenhänge von Globalisierung und Sozialpolitik auf die EU. Der Binnenmarkt der EU ist tatsächlich ein beachtlicher Teil des Weltmarktes. Insgesamt entfallen rund 40% des Welthandels mit Gütern auf die EU. Klammert man den Intra-EU-Handel aus so beträgt der Marktanteil am Welthandel bei Exporten 20% (USA 16%, Japan 10%) und bei den Importen 18% (USA 20%, Japan 9%). Die Weltmarktanteile bei kommerziellen Dienstleistungen sind ähnlich gelagert. Von den weltweiten Kapitalbewegungen in Form von ausländischen Direktinvestititonen (FDI) strömten 1995 65% in die Industriestaaten (in die EU 35%), 85% stammten aus den Industriestaaten (aus der EU 42%). In die Entwicklungsländer strömten 32% (in die Oststaaten 4%) der weltweiten Direktinvestitionen (bzw. der Kapitalströme der multinationalen Firmen). Aus den Entwicklungsländern stammten gerade 15% (aus den Oststaaten lediglich 0,1%) der weltweiten FDI-Ströme.

5. Die EU-Mitgliedstaaten lenken rund 60% ihrer Gesamtexporte in die EU. Von den Direktinvestitionen, die insgesamt in die EU flossen, stammen rund 60% von anderen EU-Mitgliedstaaten. Vor zehn Jahren betrug dieser Anteil knapp über 40%. Die Offenheit des Binnenmarktes der USA beträgt gerade 10% des BIP, jener der EU dürfte bei rund 15% des BIP liegen (Handel mit Nicht-EU-Staaten). Die Vorbereitung auf den Binnenmarkt hat einen Boom an Direktinvestitionen zwischen den EU-Staaten ausgelöst; dieser ging einher mit einem Boom an Fusionen und Firmenzusammenschlüssen. Fast hatte es den Anschein, als ob die Konstrukteure des Binnenmarktkonzeptes mit ihrem Weißbuch von 1985 die "soziale Dimension" vergessen hätten (dies war die späte Klage von Jacques Delors). Erst mit einiger Verzögerung (Einheitliche Europäische Akte (EEA) durch Artikel 118a) und letztlich das Protokoll 14 über die Sozialpolitik ("Sozialprotokoll") mit anschließendem "Abkommen über die Sozialpolitik" (das bis vor kurzem Großbritannien nicht unterschrieben hatte) wurde die Sozialpolitik auf eine neue rechtliche Basis gestellt.

6. Obwohl die EU in der Sozialpolitik scheinbar ein "Spätstarter" ist, geht sie hier jedoch sehr behutsam und meiner Meinung nach vernünftig vor. Wenn Großbritannien – wie von der neuen Labour-Regierung angekündigt – das Sozialprotokoll unterzeichnet, ist zumindest formell im Bereich der Sozialpolitik die Gefahr einer "differenzierten Integration" gebannt. Einem gemeinsamen Vorgehen steht nichts mehr im Wege. Die Sozialpolitik der EU stützt sich zum einen auf das Prinzip der "Subsidiarität" (Art. B EU-Vertrag) und zum anderen auf

die starke Mitsprache der Europäischen Sozialpartner (Art. 2 und 3 des Sozialabkommens zum Maastricht-Vertrag). In einer Erklärung des Rates aus dem Jahr 1994 wird ausdrücklich betont, daß keine vollständige Harmonisierung angestrebt wird und auf die gewachsenen Traditionen der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen ist. Lediglich durch ein schrittweises Anheben der Mindeststandards sollen die Sozialrechte in jenen Staaten, wo sie bisher vernachlässigt wurden (meist in den armen Kohäsionsländern), an die Niveaus der reichen Staaten angehoben werden. Eine rasche Angleichung wäre kontraproduktiv, da sie die wenigen komparativen Vorteile der (oftmals kleinen und mittleren Unternehmen) in den armen Staaten gänzlich aufheben würde. Im Gegenzug soll auch einem "Sozialdumping" durch Festlegung von Mindeststandards (bezüglich Kollektivvertrag) für aus ärmeren Ländern mit niedrigeren Lohnkosten "entsendete" Arbeitnehmer, die Dienstleistungen in Hochlohnländern erbringen, entgegengewirkt werden (Entsenderichtlinie von 1996). Obwohl diese Richtlinie auch als zur Dienstleistungsfreiheit im Widerspruch stehend verstanden werden kann, wird sie doch mit dem Schutz der Arbeitnehmerrechte im Gastland begründet.

7. Welche Bedeutung haben Sozialstandards bei der Standortwahl? Vordergründig betrachtet müßten EU-Staaten mit niedrigen Arbeitskosten (d.h. auch niedrigeren Sozialstandards) im Standortwettlauf innerhalb der EU das Rennen machen. Dies trifft sicherlich manchmal zu, insbesondere wenn der Standortwettbewerb durch die Firmenförderungen im Rahmen der Regionalpolitik verstärkt wird (letztes unrühmliches Beispiel ist die Schließung des Renault-Werkes in Belgien und deren Wiedereröffnung – möglicherweise in Spanien oder Portugal; Dänemark hat hier eine Revision der Förderpolitik gefordert). Zum anderen belegen sowohl Befragungen über die Motive von potentiellen Investoren (multinationale Firmen), als auch ökonometrische Studien über die Bestimmungsgründe von Direktinvestitionen, daß die Sozialkosten den wohl geringsten Einfluß auf die Entscheidung eines Unternehmens haben, ob es sich in einem Land ansiedelt. Lediglich dann, wenn niedrigere Sozialkosten in Kombination mit anderen Faktoren (günstige Infrastruktur, hoher Ausbildungsstand, liberale Wirtschaftspolitik, niedrige Unternehmenssteuern) auftreten (z.B. im Falle Großbritanniens), spielen sie eine marginale Rolle. Die jüngste Analyse des Economist Intelligence Unit (EIU) zeigt, daß von 58 untersuchten Ländern, die Niederlande künftig (1997-2001) den attraktivsten Standort für Firmen sein werden, um Geschäfte zu machen (Business environment). Es folgt Großbritannien an 2. Stelle. Die Kohäsionsländer liegen trotz niedrigster Sozialkosten in der EU weit abgeschlagen (Irland 18, Spanien 21, Portugal 24). D.h. die reichen Länder sind insgesamt wegen der besseren Infrastruktur, besseren Ausbildung etc. bessere Standorte in den Augen der Multis als die armen Länder (mit niedrigen Sozialstandards).

8. Die Schlußfolgerung für die EU lautet: Da für die Standortfrage (Ansiedlung von Multis) die Sozialkosten nur eine marginale Rolle spielen, sollte – auf Basis des Sozialprotokolls (das die gesetzliche Grundlage für die 1990 verabschiedete "Gemeinschaftscharta der sozialen

Grundrechte der Arbeitnehmer" darstellt) zügig in den Bestrebungen, die Mindeststandards anzuheben, vorangeschritten werden. Bessere soziale Standards stärken den sozialen Frieden und sind damit ein eher positiver Standortfaktor. Man kann also die von Pádraig Flynn, dem zuständigen Kommissar für Sozialpolitik rhetorisch gestellte Frage "Sozialpolitik und Beschäftigung – Freunde oder Feinde?" durchaus positiv damit beantworten, daß sie eher Freunde als Feinde sind. Europa muß zwar den Sozialstaat – insbesondere aus demographischen Gründen (Pensionssystem) – reformieren, aber keinesfalls abschaffen und an das niedrigere Niveau der USA angleichen.

Wolfgang Streeck

1. Mit wachsender Mobilität des Kapitals geht die Fähigkeit nationaler Politik verloren, Unternehmen und Anlegern *soziale Verpflichtungen* aufzuerlegen, die diese von sich aus nicht eingegangen wären. An ihre Stelle treten *Anreize*, etwa zum Aufbau oder zur Weiterführung von Produktionsstätten, die geeignet sein müssen, *kooperatives Verhalten aus Selbstinteresse* zu motivieren. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt staatlicher Politik von der Ausübung hoheitlicher Gewalt im Namen eines demokratischen Volkswillens zur dienstleistungsartigen Schaffung von günstigen Bedingungen für unternehmerisches Handeln, die für die Unternehmen attraktiver sein müssen als das, was ihnen in anderen Staaten geboten wird.

2. Als Resultat des zwischenstaatlichen Wettbewerbs um die Gunst international mobiler Anleger *nimmt die Besteuerbarkeit des Kapitals ab*. Sichtbarer Ausdruck hiervon sind die in allen westlichen Ländern zu beobachtenden Bestrebungen, durch Steuer- und Beitragsreformen die Unternehmen und Arbeitgeber "finanziell zu entlasten". Die Folge ist, daß öffentliche Ausgaben für Infrastruktur und soziale Sicherung zunehmend allein von den Konsumenten und Arbeitnehmern finanziert werden müssen, während das immer vagabundierfähigere Kapital von Solidaritätspflichten noch mehr als in der Vergangenheit freigestellt wird.

3. Sozialpolitik muß sich zunehmend durch ihren *Beitrag zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit* rechtfertigen. Insoweit als eins ihrer Ziele darin besteht, den Unterschied zwischen Gewinnern und Verlierern im Markt zu verringern, muß sie zeigen können, daß dies die Produktivität der nationalen Wirtschaft erhöht oder doch nicht beeinträchtigt. Die Fortführung des Sozialstaats bzw. seine nur graduelle Zurückschneidung lassen sich darüber hinaus mit Hinweis auf andernfalls zu erwartende soziale Konflikte verteidigen, die der nationalen Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls abträglich wären. Die bei Konflikten absehbaren Produktions- und Produktivitätsverluste müssen allerdings größer sein als die von Kürzungen zu erwartenden Kostenentlastungen. Hinzu kommt, daß bei wachsender Konfliktintensität die Kosten eines Überwechselns in einen anderen nationalen Kontext für die Unternehmen zunehmend akzeptabel werden.

4. Auch der Staat selber – seine Effizienz und Effektivität – wird zum Wettbewerbsfaktor. Staaten, die in eine internationale Marktwirtschaft eingebettet sind, stehen unter dem Druck, "schlank" zu werden – unter anderem, um die Besteuerung des auf ihrem Boden produzierenden Kapitals zurücknehmen zu können. Eine wichtige Konsequenz ist, daß der Staatsapparat immer weniger als Ort sozial regulierter, gegen den Markt abgeschotteter und damit sicherer Beschäftigung zur Verfügung steht. Dies gilt insbesondere für diejenigen seiner Teile, die im Zuge der vom Wettbewerb erzwungenen Rationalisierung des Staates in

den privaten Sektor entlassen werden; danach stehen sie als Instrumente einer *verdeckten Sozialpolitik* nicht mehr zur Verfügung. Damit wachsen die Lasten, die von der eigentlichen Sozialpolitik getragen werden müssen, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die für diese mobilisierbaren Ressourcen zurückgehen.

5. Der selbe Effekt geht von dem Umstand aus, daß der internationale Wettbewerbsdruck auf staatliche Politik die Nationalstaaten dazu zwingt, Haushaltsdefizite zu verringern, Schulden abzubauen und der Inflationsbekämpfung größere Bedeutung zuzumessen als dem Abbau von Arbeitslosigkeit. Die im Vertrag von Maastricht niedergelegten Kriterien zur Beteiligung an der Europäischen Währungsunion ratifizieren diese Entwicklung; es ist deshalb kein Zufall, daß der Vertrag es den Staaten nicht verbietet, ihre Austeritätsziele auf Kosten des Beschäftigungsniveaus anzustreben. Regierungen von Nationalstaaten, deren Volkswirtschaften in einen internationalen Kapitalmarkt integriert sind, haben grundsätzlich zwei *constituencies*, ihre Wählerschaft und die "Märkte". Letztere stimmen täglich und öffentlichkeitswirksam darüber ab, ob die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes "Vertrauen" verdient. Negativ beantwortet wird diese Frage immer dann, wenn auch nur der Verdacht aufkommen kann, daß eine Regierung bereit sein könnte, zugunsten von Zielen wie Vollbeschäftigung oder sozialer Gleichheit den öffentlichen Haushalt auszuweiten oder Geldwertverluste in Kauf zu nehmen. Insoweit als die von den internationalen Kapitalmärkten diktierte Politik des "sound money" Beschäftigung kostet, nehmen auch hier die Belastungen der nationalen Systeme sozialer Sicherung zum selben Zeitpunkt und aus denselben Gründen zu, wie die für sie verfügbaren Mittel schwinden.

6. Wichtigstes Mittel der Staaten im Wettbewerb um Kapital ist der Aufbau einer *produktivitätssteigernden Infrastruktur*. Dies gilt vor allem für Länder, deren Regierungen ein hohes und ausgeglichenes Niveau von Löhnen und Einkommen anstreben und auf eine sozial- und umweltverträgliche Regulierung der auf ihrem Boden stattfindenden Wirtschaftstätigkeit nicht verzichten wollen. Soweit derartige politische Ziele auf Investoren abschreckend wirken, müssen sie durch eine die Stückkosten senkende und dadurch Investitionen anziehende nationale Infrastruktur ausgeglichen werden. Bei deren Entwicklung haben die Nationalstaaten einen beträchtlichen politischen Gestaltungs-spielraum, der denn auch zutreffend als Argument gegen pauschale Behauptungen ins Feld geführt wird, ökonomische Internationalisierung bedeute das Ende nationalstaatlicher Politik. Zu beachten ist jedoch mindestens, daß international mobile Investoren ihren Beitrag zu Aufbau und Unterhaltung der von ihnen genutzten Infrastruktur verringern können, indem sie ein Land gegen das andere ausspielen. Als Folge müssen nicht nur die Kosten der sozialen Sicherung, sondern auch die der nationalen Infrastrukturpolitik zunehmend von den weniger mobilen Arbeitnehmern getragen werden, die stärker als die Investoren daran interessiert sein müssen, daß Investitionen in ihrem Land und nicht in einem anderen stattfinden. Angesichts des allgemeinen Drucks auf die öffentlichen Finanzen führt dies dazu, daß Produktivitätsförderung und soziale Sicherung zunehmend um die selben

Ressourcen konkurrieren müssen, was den Spielraum der staatlichen Sozialpolitik weiter einengt.

7. *Internationale Kooperation* dient in erster Linie dem gleichzeitigen und gegenseitigen Abbau von nationalen Marktgrenzen, die die Aufnahme eines Landes in die neuen, Prosperität ermöglichenden internationalen Marktzusammenhänge und Produktionssysteme behindern könnten. Kooperation über "negative Integration" hinaus ist jedoch unwahrscheinlich. Insbesondere jede Art von "positiver Integration", die potentielle Wettbewerbsvorteile bestimmter Länder neutralisieren und dadurch potentielle Wettbewerbsvorteile anderer Länder zu tatsächlichen machen würde, wird solange in ihrem Umfang begrenzt bleiben, wie ein Aufgehen der Nationalstaaten in einem supranationalen Staat von diesen selber verhindert werden kann. Damit wird nationale Politik in eine neuartige Form von *Mehrebenenpolitik* eingebunden, bei der die supranationale Ebene im wesentlichen Märkte einrichtet, an die sich staatliche Politik auf nationaler Ebene kompetitiv anzupassen hat.

8. Aus der Perspektive von Nationalstaaten, die in ein internationales System *marktöffnender Mehrebenenpolitik* eingebunden sind, ist die Liberalisierung ihrer Volkswirtschaften die naheliegendste Antwort auf wirtschaftliche Internationalisierung. Politisch entlastet Liberalisierung den Nationalstaat von Aufgaben – vor allem der politischen Garantie von Vollbeschäftigung -, die er nach dem Zerfall der ihn unterstützenden internationalen Ordnung der Nachkriegszeit schon seit langem nicht mehr wahrzunehmen vermag. Soweit international konzertierte Liberalisierung als Strategie zur Sicherung oder Wiederherstellung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit dargestellt werden kann, kann sie sogar die von der Internationalisierung der Wirtschaft beschädigte Legitimität des Nationalstaats erneuern helfen. Mittlerweile haben denn auch die Regierungen aller westlichen Demokratien gelernt, ihre eigene tendentielle Abdankung zugunsten des Marktes als die einzig noch erfolgversprechende Wirtschaftspolitik "im nationalen Interesse" darzustellen – siehe die bevorstehende gemeinsame Abtretung der Geldpolitik an eine dem Zugriff der demokratisch gewählten Regierungen entzogene, allein der "Geldwertstabilität" und den internationalen Finanzmärkten verpflichtete Europäische Zentralbank. Der Verlust an staatlichen Handlungsmöglichkeiten, der mit Marktöffnung und Privatisierung einhergeht, ist dabei umso leichter zu verschmerzen, je mehr diese ohnehin nur noch auf dem Papier gestanden haben und je weniger ihre Verteidigung noch als Voraussetzung sozialer Stabilität erscheint. Insgesamt muß die höchste Priorität der Wirtschafts- und Sozialpolitik nationaler Wettbewerbsstaaten unter den Bedingungen marktöffnender Mehrebenenpolitik darin bestehen, die jeweilige nationale "Volkswirtschaft" für den internationalen Wettbewerb um Märkte, Aufträge, Investitionen und allgemein das Vertrauen der "Marktkräfte" "fitzumachen", wobei grundsätzlich alle Politiken und institutionellen Strukturen daraufhin überprüft werden können, ob sie zu diesem Ziel das Ihre beitragen.

9. Die Tendenz zur Transformation des Sozialstaats in einen *Wettbewerbsstaat* ist nicht deshalb weniger real, weil sie sich schrittweise verwirklicht. Auch Argumente wie die, daß ohne Internationalisierung der Beschäftigungsstand der meisten entwickelten Länder eher noch niedriger wäre; daß ausländische Direktinvestitionen häufig der Markterschließung dienen und nicht der Kostensenkung; und daß verschiedene Gesellschaften, etwa Großbritannien und Schweden, unterschiedliche Transformationspfade wählen können und wählen, ändern nichts daran, daß die Internationalisierung der früheren "Volkswirtschaften" des entwickelten Kapitalismus die Handlungskapazitäten der Nationalstaaten so fundamental verändert hat, daß man von einem *Gestaltwandel nationaler Politik* sprechen kann. Dessen Ursache liegt letztlich in einer veränderten *Mikropolitik nationaler Institutionen in internationalen Märkten*, die geprägt ist von *asymmetrisch verteilten Austrittsmöglichkeiten* der Haupt-Produktionsfaktoren. Diese bestimmen zunehmend, welche Anpassungsleistungen die nationale und internationale Politik zu erbringen haben und welche Ziele im Rahmen des Möglichen verfolgbar oder nicht verfolgbar sind.

Bericht aus dem Arbeitskreis 4

Bernhard Kittel

"Europäische Einheit und kulturelle Vielfalt"

1. Keynotespeaker: Richard Münch
1. Koreferent: Karl Acham
2. Keynotespeaker: Alex Demirovic
2. Koreferent: Rainer Bauböck

1. Notwendige Einheit und wünschenswerte Vielfalt?

Im Zuge der Weiterentwicklung der Europäischen Union von einem wirtschaftlichen Zusammenschluß zu einer politischen Union rückt die Frage, ob eine weitere Integration nicht nur machbar sondern auch wünschenswert ist, immer stärker in das Zentrum der Diskussion. Das Problem liegt im Spannungsfeld zwischen dem für eine politische Union notwendigen Mindestmaß an sozialer Einheitlichkeit und der gegebenen Vielfalt an kulturellen Orientierungen, Lebensformen und nicht zuletzt Sprachen in Europa.

Im Zuge der europäischen Integration wird aufgrund der zunehmenden Verflechtung der Europäischen Union ein immer dichteres Netz gemeinsamer Erfahrungen geschaffen, auf deren Grundlage der Kern einer europäischen Identität entstehen kann. Zudem erfordert die Organisation des gemeinsamen Lebens in einem demokratischen Europa einen öffentlichen Raum, in dem der Interessenausgleich und der kommunikative Austausch über kollektive Zielvorstellungen möglich ist. Der Inhalt dieses öffentlichen Diskurses wird von kulturellen Elementen, wie zum Beispiel der Vorstellung des "guten Lebens" (Münch), gespeist. Die verschiedenen europäischen Kulturen haben aber unterschiedliche Chancen, zur diskursiven Herstellung einer europäischen Identität beizutragen. Die Nicht-Regulierung der kulturellen Vielfalt führt zur Durchsetzung der Marktprinzipien von Angebot und Nachfrage im kulturellen Bereich und somit zur Verdrängung der Lebensformen numerisch und ökonomisch schwächerer Gruppen durch die Monopolisierung des "Kulturmarktes" durch die europäischen Kerngesellschaften. Es kann erwartet werden, daß eine zukünftige Identität stärker von den Kerngesellschaften gespeist wird als von der Peripherie, womit bestehende Ungleichheiten verfestigt werden.

Die zentrale Frage des Arbeitskreises ist, wie im politischen System der Europäischen Union die notwendige Einheit und gegebene Vielfalt unter Wahrung des sowohl individuellen als auch kollektiven Rechts auf Individualität und Freiheit in Ausgleich gebracht werden können.

2. Szenarien

Die mögliche Entwicklung von Europäischer Einheit und kultureller Vielfalt kann typologisch mit der Unterscheidung von drei möglichen Szenarien erfaßt werden. Das erste ist die Homogenisierung einer europäischen Kultur, die sich im Zuge der Angleichung von Erfahrungen und Sachzwängen analog zur Entwicklung der heutigen Nationalstaaten herausbildet (Münch). Obwohl ein gewisses Ausmaß an Homogenität Voraussetzung der Funktionsfähigkeit einer demokratischen Öffentlichkeit ist, sind zwei Formen der Homogenisierung abzulehnen (Bauböck): Erstens würde eine *elitäre* Form der Konstruktion von Gemeinsamkeiten durch die Kultur der dominanten Gruppe dem Prinzip der Vielfalt widersprechen. Zweitens würde die in der *populären* Form – im Sinne der funktionalen Homogenisierung der Alltagskultur z. B. über vereinheitlichte TV-Netze – angelegte Privatisierung des Lebens keine politische Öffentlichkeit schaffen, die Voraussetzung für das Funktionieren der politischen Union ist.

Das zweite Szenario stellt sich als die Neutralisierung kultureller Differenzen durch eine strikte Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre dar (Demirovic). Während die bisherige Vorstellung des Nationalstaates von der Annahme der Einheit des kulturellen und des politischen Raumes ausging, würde die Neutralisierung des Kulturellen in der Öffentlichkeit das Problem der Differenz entschärfen. Kulturelle Rechte sind aus dieser Perspektive als rein individuelle Rechte zu konzipieren. Das Problem dieser Position liegt aber in der Notwendigkeit des Bruchs mit europäischen Traditionen. Aufgrund der engen Verknüpfung von Kultur und Politik in europäischen Gesellschaften erscheint die völlige Neutralisierung des Kulturellen als ein überzogenes Programm. Gerade das Beispiel der Religion zeigt den immanent öffentlichen Charakter von Lebensformen (Bauböck).

Die Pluralisierung der Differenz, die ein Miteinander verschiedener Weltbilder ermöglichen könnte, bildet das dritte Szenario (Bauböck). Die Pluralisierung der Differenz ist allerdings nicht als *anything goes* zu mißverstehen (Münch). Dies wäre die Vereinnahmung des Grundrechts auf eine eigene Lebensform durch das im Bereich der kulturellen Identität als Sozialdarwinismus zu betrachtende Prinzip des freien Marktes. Vielmehr bedeutet eine Pluralisierung die Anerkennung und Förderung multipler, aber miteinander kompatibler europäischer Öffentlichkeiten, die eine komplexere Form der Zivilgesellschaft tragen könnten.

3. Lösungsansätze

Während die Referenten trotz der unterschiedlichen Betonung der Elemente der Homogenisierung und der Differenzierung bei der Analyse weitgehenden Konsens zeigten, gehen die Vorstellungen über mögliche Lösungsansätze in durchaus unterschiedliche Richtungen.

Richard Münch sieht die Lösung in der Forderung, das Prinzip der Subsidiarität voll zur Geltung zu bringen. Da in jeder Kultur eine Vorstellung des "guten Lebens" begründet liegt, die auch eine normative Aussage über das Zusammenleben enthält, soll das Prinzip der Subsidiarität ermöglichen, daß eine europäische Identität und Kultur die lokalen, regionalen und nationalen Lebensformen nicht überlagert und ersetzt, sondern im Hinblick auf eine Erweiterung des Horizonts ergänzt. Insofern liegt die zentrale Herausforderung an die Europäische Union in der Rekonzeptualisierung ihrer Institutionen. Ein gleichzeitiges Verfestigen von europäischer Einheit und kultureller Vielfalt im Sinne eines Identitätswachstums, das die Koordination einer größeren Zahl von Identitäten auf höherem Abstraktionsniveau und die Bildung multipler Öffentlichkeiten ermöglicht, ist abhängig von der Verwirklichung europäischer Grundrechte.

Daher sollte die Ausübung der eigenen Vorstellung des "guten Lebens" als Grundrecht nicht nur anerkannt werden, sondern praktisch gefördert werden. Gefordert ist also ein Demokratiemodell, das eine Balance zwischen der für effiziente politische Entscheidungen notwendigen Zentralisierung und der zur Förderung der Vielfalt an Lebensformen nötigen und wünschenswerten Dezentralisierung ermöglicht. Konkret würde – neben der Förderung von kulturellen Programmen – mit der gleichzeitigen Stärkung des demokratischen Unterbaus europäischer Institutionen und der Einbeziehung nationaler Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozeß – z. B. in Form einer "Länderkammer" – ein erster Schritt in diese Richtung getan.

Die Anerkennung kultureller Grundrechte führt zur Frage der Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Weltbildern. Für Karl Acham besteht das grundlegende Problem der Vermittlung zwischen Einheit und Differenz in der kulturell bedingt unterschiedlichen Definition des "guten Lebens" und des hierdurch entstehenden Widerspruchs bei der Durchsetzung der einen oder anderen Definition. Eine Lösung liegt darin, Grundrechte nicht als feste Regeln, sondern als Rechtsprinzipien zu betrachten, und somit bei Kollision die Chance einer Abwägung zu belassen. Damit wäre ein Beitrag zur Verhinderung einer systemimmanenten Diskriminierung der Orientierung an peripherisierten Kulturen geleistet.

Sollen aber Lebensformen und kulturellen Orientierungen als individuelle oder als kollektive Grundrechte gestalten werden? Da die Grenze zwischen öffentlicher und privater Sphäre vor allem im Bereich der Kultur fließend verläuft, ist diese Frage nicht eindeutig zu beantworten. So betonte der Vertreter der österreichischen Bischofskonferenz den besonderen Stellenwert der christlichen Religion bei der Entwicklung Europas und vertrat die Auffassung, daß eine

gemeinsame europäische Identität sich auch zu den Wurzeln der christlichen Weltanschauung bekennen soll. Während alle Religionsgemeinschaften durch das unbestrittene individuelle Recht auf freie Religionsausübung geschützt seien, ließen sich traditionelle kollektive Vorrechte für christliche Kirchen aus der historischen Identität Europas begründen.

Diesem Argument wurde in der Diskussion entgegengehalten, daß es nicht nur auf einem keineswegs einheitlichen und zugleich inhärent ideologischen Begriff des christlichen Abendlandes aufbaue, sondern außerdem den symbolischen Ausschluß der nicht-christlichen Bevölkerung fördere. Dies sei mit dem Gebot der Erhaltung und Förderung der Vielfalt nicht in Einklang zu bringen.

Alex Demirovic plädiert daher für eine säkulare europäische Gesellschaft, in der Religionen und anderen kulturellen Äußerungsformen keine Rolle im öffentlichen Raum zugesprochen wird. Es besteht kein zwingender Grund, den politischen Raum mit kultureller Vereinheitlichung zu verknüpfen. Ebenso bleibt in der derzeitigen europäischen Diskussion unklar, was unter kultureller Vielfalt zu verstehen ist. Eine rein an ethnischen oder religiösen Gesichtspunkten festgemachte Konzeption greift jedenfalls zu kurz, da Geschlecht, soziale Herkunft, politische Überzeugung und andere Faktoren in gleichem Ausmaß die Lebensform bestimmen. Darüber hinaus liegt in der Definition von Kultur als Grundrecht ein immanentes Vereinheitlichungspotential verborgen, das sich gegen die Vielfalt richtet. Denn jede noch so präzise Umschreibung von Lebensformen ist eine Abstraktion, die Verschiedenes gleichmacht: setzt man die Grenze national, gehen regionale Unterschiede verloren, setzt man die Grenze regional, gehen lokale Unterschiede verloren. Mit diesem Babuschka-Problem werden kulturelle Grundrechte zur Verpflichtung der Zuordnung für feinere Nuancierungen, die damit ihr Recht auf Differenz in der Differenz verlieren würden.

Schließlich enthält die Festlegung kultureller Grundrechte ein Abschottungspotential nach außen. Erstens riskiert die Anerkennung der kulturellen Vielfalt im Status Quo gemeinsam mit einer taxonomischen Festlegung des Inkludierten, die Grenzen nach außen zu befestigen. Die Ablehnung der Zuerkennung von Rechten an Außenstehende würde deren Lage noch schwieriger machen. Zweitens stellt sich die Frage nach den Beteiligungsrechten von Exkludierten, die durch die Lebensweise der Inkludierten geschädigt werden (z. B. Abholzung der Tropenwälder, Veränderung des Weltklimas). Die intern geförderte Vielfalt darf daher nicht auf Kosten anderer gehen, sondern muß offen sein für eine weltbürgerliche Haltung.

Für Rainer Bauböck ist die Pluralisierung von Differenz zentral für der Lösung des Dilemmas zwischen notwendiger Einheit und wünschenswerter Vielfalt. Aus dieser Perspektive wäre eine Institutionenreform als Instrument sowohl der Festigung nationaler Kulturen als auch einer diese transzendierenden europäischen Identität nur ein halbes Projekt, solange keine glaubwürdige europäische Öffentlichkeit und transnationale politische Gesellschaft entstanden ist. Das Konzept der Pluralisierung würde erstens eine Anti-Diskriminierungsrichtlinie erfordern,

die sowohl ein Diskriminierungsverbot als auch eine Förderung für benachteiligte Gruppen enthalten solle. Zweitens gehöre zur Verwirklichung einer liberalen Demokratie in der Europäischen Union auch die Integration von Einwanderern sowohl durch Zugang zur Unionsbürgerschaft als auch durch eine verbesserte Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen. Drittens impliziere die Pluralisierung der Differenz die Pluralisierung der europäischen Geschichte. Nationale Identität wird durch die Konstruktion einer gemeinsamen Vergangenheit konstituiert. Während die nationale Geschichtsschreibung die Vergangenheit in Hinblick auf die Gegenwart interpretiert und alternative Entwicklungsmöglichkeiten ausschließt, würde eine Pluralisierung den Minderheiten einen Platz zugestehen. Als viertes Element einer Pluralisierung der Differenz würde das anfangs zitierte Subsidiaritätsprinzip neuen Freiraum für subnationale Autonomie und die Anerkennung von Minderheiten schaffen sowie zur Dezentralisierung bzw. Föderalisierung von Nationalstaaten beitragen.

Zusammenfassend läßt sich ein Konsens des Arbeitskreises in folgenden Punkten beobachten:

1. Die Übertragung des Konzeptes des Nationalstaates auf die Europäische Union ist weder erfolgversprechend noch wünschenswert. Soziale und kulturelle Vergemeinschaftung ist soweit wie möglich von politischer Vergesellschaftung zu entkoppeln. Dementsprechend ist einer Homogenisierung der Lebensformen und Weltbilder entgegenzuwirken und die Vielfalt zu stärken.

2. Dennoch ist ein gewisses Ausmaß an Vereinheitlichung Voraussetzung für das Entstehen einer politischen Öffentlichkeit, die die Europäische Union trägt.

3. Bestehende nationale Identitäten sollten in gewisser Weise “re-ethnisiert” werden, indem ihr Anspruch auf Allgemeingültigkeit durch die Konfrontation mit der Vielfalt innerhalb der Europäischen Union relativiert wird.

4. Bei der institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union sollte das Prinzip der Subsidiarität als zentrales Kriterium verwirklicht werden.

5. Die Verbesserung der demokratischen Legitimation und die Rückkoppelung der europäischen Institutionen ist unabdingbar, um Minderheiten eine Chance auf Mitbestimmung zu geben.

Nuancierungen zwischen den Positionen sind dahingegen bezüglich des Ausmaßes der zur Verwirklichung der politischen Einheit der Europäischen Union notwendigen kulturellen Homogenisierung festzustellen. Während das Prinzip der Privatisierung der Kultur Voraussetzung für die Verhinderung der Diskriminierung von Minderheiten ist, bedingt die Heraus-

bildung einer europäischen Zivilgesellschaft, ohne die eine demokratische politischen Einheit nicht vorstellbar ist, gemeinsame Wertvorstellungen als Basis der Konsensfindung.

Thesenpapiere

Richard Münch

1. In der neuen Weltlage bestehen gute Chancen dafür, daß die Franzosen, Deutschen, Spanier, Italiener und weiteren Nationen Europas in der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen (kulturellen) Identität über die Grenzen ihrer nationalen Identität hinaus weiter voranschreiten. Die Anlässe für Unterscheidungen nehmen sowohl nach außen als auch nach unten und oben zu. Der Europäischen Union wächst eine Führungsrolle für Gesamteuropa zu, wodurch sie in eine hegemoniale Position gebracht wird.

2. Die Kultur ihres Kerns wird zum Leitbild der europäischen kulturellen Identität. Gleichzeitig werden die peripheren europäischen Kulturen als Wurzeln der Armut, der traditionellen Beharrung, des Autoritarismus und des Partikularismus abgewertet. Die Kultur des Zentrums wird zum gesamteuropäisch verbindlichen Sinnbild für Reichtum, Offenheit, Demokratie und Universalismus. Das Wachstum der europäischen Identität impliziert jedoch nicht das gleichzeitige Schrumpfen nationaler Identitätsvergewisserung, vielmehr bestärken sich beide Seiten in der wachsenden Konfliktaustragung nach unten zwischen der Europäischen Union und einzelnen Mitgliedstaaten. Nach oben artikuliert sich die europäische Identität infolge des Globalisierungsprozesses und trägt selbst zu dessen Durchsetzung weiter bei. Die Arbeitsteilung, der Warenverkehr, das Angebot an Dienstleistungen und der Personenverkehr schaffen immer dichtere grenzüberschreitende Verflechtungen in Europa. Die Kultur des Zentrums wird zum Leitbild der kulturellen Identität in Gesamteuropa und strahlt vom Zentrum bis in die hintersten Winkel der Peripherie hinein. Der Individualisierungsprozeß entläßt die Bürger in vermehrtem Maße aus partikularen nationalen Solidaritäten und öffnet sie für de Übernahme einer europäischen Sichtweise und Identität, die allerdings von der Modernisierungsavantgarde aus globaler Perspektive wieder relativiert wird. Der Individualisierungsprozeß ist unmittelbar verknüpft mit einem Wandel der sozialen Vereinigung, weg von nationalen und hin zu europäischen und globalen Netzwerken. Was aus der Sicht der etablierten Organisationen als Desintegration und Atomisierung der Menschen erscheint, erweist sich bei genauer Betrachtung als ein Strukturwandel der sozialen Integration, d.h. als Aufbau von sozialer Integration auf einer neuen, höheren Ebene. Der Prozeß der Herausbildung einer europäischen Identität wird durch die zunehmende Verlagerung politischer Entscheidungsmacht nach Brüssel und durch die EU-Politik der rechtlichen Harmonisierung vorangetrieben. Die Augen der Bürger richten sich mehr und mehr nach Brüssel, wodurch ein schleichender Identitätswandel stattfindet, wie sehr sie sich dagegen auch sträuben mögen. Ebenso werden immer dichtere grenzüberschreitende Kommunikationsnetzwerke geknüpft. Es entsteht eine einheitliche Konsumkultur, die auch nicht vor der “hohen” Kultur von Musik, Theater und Literatur haltmacht. Diese Konsumkultur überschreitet jedoch längst die Grenzen Europas. Als globale Kultur versorgt sie den ganzen Erdball mit den selben “Labels”. Lokale Kulturen werden durch Globalisierung des Kulturkonsums jedoch nicht dem Erdboden gleich-

gemacht. Sie verlieren allerdings ihre traditionale Selbstgenügsamkeit und überleben allein noch als Rohstoff für die innovationsgierige globale Massenkultur.

3. Die Europäisierung unseres Lebens bringt einen grundlegenden Strukturwandel im Verhältnis der europäischen Gesellschaften zueinander mit sich. Das Nebeneinander von Lebenswelten, die ihre Reproduktion aus ihrer Tradition schöpfen und aus sich selbst heraus existieren, wird durch die Differenzierung und Verflechtung von Zentrum und Peripherie verdrängt. Im Zentrum ist nun der Sitz der Maßstäbe für ökonomische Effizienz, politische Effektivität, soziale Sicherheit und kulturelle Legitimität und bestimmt das verbindliche Modell einer europäischen kulturellen Identität.

4. Freilich schreitet der Europäisierungsprozeß nicht reibungslos und widerspruchsfrei voran. Er wird einerseits von modernisierenden Trägerschichten, vom Topmanagement, den Experten, den Politikern und den Intellektuellen in Bewegung gehalten. Andererseits produziert er Gegenbewegungen des Nationalismus und Regionalismus von unten, aber auch Gegenbewegungen des Globalismus von oben.

5. Die im Europäisierungsprozeß sich vollziehende Identitätsverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene folgt einer Dialektik von Identitätsgewinn und Identitätsverlust, die sich allerdings nicht notwendigerweise als Nullsummenspiel entfaltet. Vielmehr kann sich ein Identitätswachstum einstellen, das die Koordination einer größeren Zahl von Identitäten auf höherem Abstraktionsniveau ermöglicht.

6. Ein gleichzeitiges Wachsen von europäischen und nationalen Identitäten, von europäischer Einheit und kultureller Vielfalt wird nur möglich sein, wenn die Verwirklichung europäischer Grundrechte nicht allein dem Privatbürger überlassen bleibt, sondern im Rahmen eines Demokratiemodells geschieht, das uns ermöglicht, die Balance zwischen notwendiger Zentralisierung und wünschenswerter Dezentralisierung zu halten.

7. Die bislang gebräuchlichen Modelle der Legitimation verbindlicher EU-Entscheidungen (Richtlinien, Verordnungen, Entscheide) sind angesichts des Umfangs der EU-Politik nicht mehr tragfähig. Die EU läßt sich weder allein als eine Vereinigung von Marktinteressenten noch als eine allein nach sachlichen Gesichtspunkten arbeitende Verwaltung, noch als eine Einheit begreifen, die zwar supranationales Recht schafft, dazu aber der freien Zustimmung aller Mitgliedsstaaten bedarf.

8. Jetzt konkurrieren zwei Modelle der Europäischen Union miteinander, die eine unterschiedliche Prozedur der Legitimation ihrer Entscheidungen beinhalten: Bundesstaat versus Nationalitätenstaat. Das bundesstaatliche Modell setzt auf den Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, die Umbildung der Europäischen Kommission zu einer dem Parlament verantwortlichen Regierung und die Rückstufung des Ministerrats

auf den Status einer zweiten Kammer. Das nationalitätenstaatliche Modell plädiert dagegen für eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die EU-Entscheidungsprozesse.

9. Das bundesstaatliche Modell birgt die Gefahren einer Majorisierung der kleinen Mitgliedsstaaten durch die großen Mitgliedsstaaten und einer Einebnung der kulturellen Vielfalt in sich. Es bedarf außerdem des weiteren Ausbaus einer Infrastruktur von Parteien, Verbänden und Bewegungsorganisationen und einer Öffentlichkeit auf europäischer Ebene. Das nationalitätenstaatliche Modell kann zu einer Belebung nationaler Konflikte führen und gerade der Herausbildung einer europäischen zivilgesellschaftlichen Infrastruktur von Parteien, Verbänden, Bewegungsorganisationen und Medien entgegenwirken. Bislang ist noch keine überzeugende Lösung dieses Problems gefunden worden. Sie müßte einen Weg zwischen Bundesstaat und Nationalitätenstaat aufzeigen.

Alex Demirovic

In gewisser Weise legt das Thema unserer Veranstaltung nahe, daß es im europäischen Integrationsprozeß einen Widerspruch oder zumindest ein nicht ganz unproblematisches Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt gibt. Doch ist prima facie keineswegs evident, daß der Prozeß der europäischen Einheit ein besonderes Problem für die kulturelle Vielfalt in Europa aufwirft. Denn in gewisser Weise sind die Kulturen der europäischen Gesellschaften vielfach durch die gemeinsame Geschichte, geteilte zivilgesellschaftliche Institutionen wie Kirchen, Universitäten, Literatur und Musik oder durch hochgradigen Kultur- und Wissenstransfer verschränkt. Darüber hinaus tendiert die Union keineswegs notwendig zu einer strikten politischen oder kulturellen Vereinheitlichung. Die Nationalstaaten bleiben, obwohl sie Kompetenzen abgeben, mit ihren Parteiensystemen und Öffentlichkeiten zentrale Instanzen der politischen Willensbildung. Bislang, so wird immer wieder festgestellt, findet sich die Herausbildung einer europäischen zivilgesellschaftlichen Infrastruktur und Öffentlichkeit allenfalls in Ansätzen. Die europäische Ebene ist nicht so einheitlich, die kulturelle Ebene nicht so vielfältig, wie es den Anschein hat. Das ist aber keine Annäherung in der Mitte. Denn die Nationalstaaten werden – auch wenn sie sich innerhalb der EU, aufgrund der Bildung internationaler Regime und intergouvernmentaler Organisation selbst verändern – auf absehbare Zeit die relevanten politischen Einheiten sein; sie unterscheiden sich durch unterschiedliche Geschichten, politische Konfliktlösungsstrategien und Institutionen – vor allem auch durch den unterschiedlichen Umgang mit kultureller Vielfalt. Kulturelle Vielfalt ist nicht nur ein an den Prozeß der europäischen Integration geknüpftes Charakteristikum, sondern vor allem auch ein Merkmal der Nationalstaaten selbst.

Es ist stehende Rede, daß Europa sich durch kulturelle Vielfalt und Pluralität auszeichnet. Diese Bemerkung gibt Anlaß zu der Frage danach, was wir unter kultureller Vielfalt verstehen wollen. Denn kulturelle Vielfalt wurde in mancher Hinsicht durch die modernen Nationalstaaten und aufgrund der Bildung eines einheitlichen Marktes beseitigt. Dieser Prozeß der Vereinheitlichung erhält durch die Globalisierung neue Impulse – und die europäische Integration ist ein aktives Moment des Globalisierungsprozesses, genauer der Triadenbildung. Es kommt in den führenden Industrieländern zur Angleichung der Lebensformen, der Konsummuster, der kulturellen Orientierungen durch Film, Sport oder musikalische Unterhaltung. Nicht nur konzentriert sich die öffentliche Meinungsbildung in den Massenmedien auf wenige politische Bereiche der großen führenden Länder, sondern es sind die großen Multimediakonzerne, die weltweit Öffentlichkeit organisieren. Die europäische Integration ist nur ein Aspekt dieses Trends. So könnten im Zuge einer weiteren Integration Lebensmittel und Essgewohnheiten weiter standardisiert werden, mit der politischen Integration und der notwendigen Stärkung des Englischen als gemeinsamer Sprache könnten die Sprachen kleiner Staaten oder innerstaatlicher Minderheiten in noch größerem Maße vom Verschwinden bedroht sein.

Wenn wir von kultureller Vielfalt sprechen, meinen wir wahrscheinlich mehr als die Tatsache, daß die einen Goethe und die anderen Moliere als Klassiker haben, die Österreicher Erdäpfel und die Deutschen Kartoffel sagen, die Italiener italienisch und die Franzosen französisch sprechen. Es entfalten sich kulturelle Differenzen oder bringen sich zur Kenntnis, die zur Herausbildung einer multikulturellen Selbstverständnisses der Gesellschaft beitragen. Diese umfasst unterschiedliche sexuelle Orientierungen, uneinheitliche Lebensstile und soziale Milieus sowie schließlich vor allem zahlreiche Gruppen von Einwanderern, Flüchtlingen und Saisonarbeitern. Die Grenze zwischen Innen und Außen, zwischen uns, den Autochthonen, und jenen, den Fremden, löst sich auf. Häufig jedoch werden diese als ethnische Gruppen, als Volk oder Rasse bezeichnet. Bestimmend dafür ist ein vereinheitlichendes Identiätskonzept, das sich am Imago einer anderen Herkunftskultur, z.B. die des Islam orientiert. Doch ist dies wenig angemessen, wie es sofort ins Auge springt, wenn wir formulieren würden: es gibt Konflikte zwischen der türkischen und der deutschen Ethnie, dem französischen und dem arabischen Volk. Diese Gruppen zu bezeichnen ist also schwierig. Es handelt sich nämlich nicht immer um Personen mit anderer Kultur, wenn mit Kultur die Religion gemeint ist. Die Herkunftskulturen von Einwanderern selbst aus einem einzigen Land können sehr unterschiedlich sein, ihre Differenzen sozialer, politischer, religiöser oder sonstiger Art sind sehr groß. Einwanderer oder Flüchtlinge allein nach der Kultur zu unterscheiden und diese Kultur als ethnisches Merkmal zu betrachten, ist ein symbolischer Gewaltakt: man denke an den jamaikanischen Intellektuellen, der aus der ehemaligen britischen Kolonie mit britischem Paß und mit der Absicht nach England kommt, dort zu studieren, Hochschullehrer wird und dennoch nicht als Engländer oder europäischer Bürger gilt oder die griechische Dorfbewohnerin, die sich in ihren lokalen Verhältnissen eingeschränkt fühlt und aus ihnen ausbrechen möchte, weil sie für sich und ihre Kinder freiere Lebensverhältnisse ersehnt und nun im Einwanderungsland darauf reduziert wird, Griechin zu sein. Viele solche Gruppen bilden eigene Einwanderungsmilieus, die mit der Herkunft wenig zu tun haben. Sie sind das manchmal fatale Ergebnis materieller Notwendigkeiten in einer häufig feindseligen Umgebung und bilden eine eigene Geschichte und eigene kulturelle Praktiken aus, die wenig mit den Gewohnheiten des Herkunftslandes zu tun haben – das sich in der Zwischenzeit selbst weiter entwickelt, modernisiert und auf den Verlust der Auswanderer reagieren muß – sondern sehr viel mit dem Einwanderungsland. So kommt es zur Herausbildung von französisch-, deutsch- oder österreichisch-türkischen Subkulturen, die kaum einen gemeinsamen Nenner aufweisen oder jedenfalls nicht unbedingt den der türkischen Herkunft. Der Begriff der kulturellen Vielfalt birgt also zahlreiche Aspekte: die Gesellschaften Europas waren und sind als solche schon kulturell vielfältig; mit der Integration kommt es gleichzeitig zu kultureller Vereinheitlichung und neuen Formen der Vielfalt – viele, die noch Einwanderer waren, sind nun Unionsbürger; mit der Einwanderung, mit den Flüchtlingen treten weitere Aspekte der Vielfalt hinzu.

Wird der Prozeß der politischen Einheit tatsächlich forciert, dann wird dies mit einer Stärkung der politischen Teilnahme- und der sozialen Teilhaberechte einhergehen. Im traditionellen Selbstverständnis der modernen Staaten bedeutet dies, die Individuen als Staatsbürger und

Staatsbürgerinnen anzusehen und sie auf dieser Grundlage mit gleichen wirtschaftlichen und politischen Rechten auszustatten, während zahlreiche Lebenspraktiken als kulturelle verstanden und in die Sphäre der Privatheit abgeschoben werden. Niemand solle – so heißt es im Bericht des Komitees der Weisen – wegen Religion, sozialer Herkunft, Behinderung, Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der Zugehörigkeit zu einer Minderheit oder politischer und sonstiger Überzeugungen diskriminiert werden. Dieser Katalog von ausgeschlossenn diskriminatorischen Merkmalen ist sehr umfassend; vielleicht ließe er sich noch erweitern z.B. um ein Diskriminierungsverbot unterschiedlicher sexueller Orientierungen. Doch reicht es nicht aus, das Problem der gesellschaftlichen Heterogenität und Vielfalt in der Tradition der Aufklärung durch eine Trennung von politischer Gleichheit und kultureller Toleranz zu lösen. Häufig verbindet sich mit dem Begriff der multikulturellen Gesellschaft eine liberale und postmoderne Haltung, wonach alle gleichermaßen ihren Vorstellungen vom guten Leben folgen können sollen, Reiche noch reicher, Arme noch ärmer werden dürfen, so als mache dies alle gleichermaßen glücklich und zufrieden. Gerade dies fördert auf ungute Weise eine bestimmte Art der sozialen Differenz. Die formalen Gleichheitsrechte des universellen Staatsbürgerstatus verhindern die systematische soziale und institutionelle Diskriminierung nicht, sondern begünstigen sie. Frauen werden häufiger beruflich und in ihren Lebensperspektiven behindert als Männer, Kinder aus Einwanderungsfamilien sind häufiger Opfer schulicher Leistungsselektion als die Kinder der einheimischen Wohnbevölkerung, Arbeiter haben geringere Lebenschancen als Unternehmer. Die rechtliche Gleichstellung ist erforderlich und erzeugt gleichwohl paradoxe Effekte der Benachteiligung, weil gerade die gruppenspezifischen Differenzen unter Bedingungen der Universalität und rechtlich-formaler Gleichheit nicht wahrgenommen werden. Dies gilt auch für die im Rahmen der Integration für notwendig gehaltene Anpassung der verschiedenen nationalen hin zu einer gemeinsamen sogenannten Ausländer- oder Ausländerkulturpolitik. Deswegen wird insbesondere von Feministinnen wie von Vertretern der Einwanderer für das Recht auf Differenz, auch das Recht der Differenz in der Differenz plädiert. Lesben sind keine heterosexuellen Frauen, Kurden nicht Türken, algerische Jugendliche französischer Staatsangehörigkeit nicht deutsche Inländer mit türkischem Pass. Diese Differenzen sollten allerdings nicht auf kulturelle Differenzen reduziert werden. Vielmehr handelt es sich um wirtschaftliche und politische Differenzen. Denn allein die Anerkennung kultureller Differenz und deren Aufnahme in das offizielle Staatsbürgerschafts- und Repräsentationsregime ändert wenig, wenn sie nicht verteilungspolitische Konsequenzen hat, also einen veränderten Zugang zu den Ressourcen in unseren Gesellschaften und eine Veränderung politischer Entscheidungsmaßstäbe und Institutionen. Berufliche Karrieremuster müßten mit Blick auf eine ausgewogene Verteilung der reproduktiven und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern strukturell reorganisiert werden; politische Institutionen bedürften der strukturellen Veränderung dort, wo Frauen systematisch benachteiligt werden. Offizielle und geheime schulische Curricula müßten nicht nur mit Blick auf die Integration Europas, sondern auch mit Blick auf die Einwanderungsrealität verändert werden. Es bedarf also einer flexiblen Geometrie im Umgang mit Gleichheit und Differenz. Es ist nicht nur soziale Vielfalt, sondern auch Vereinheitlichung zu erstreben. So gibt es in Deutschland Streit darüber, ob

Mohamedaner öffentlich zum Gebet aufrufen dürfen. Von christlicher Seite wird heftig widersprochen, obwohl diese dieses Recht für sich in Anspruch nimmt und damit die Rechte von Atheisten und anderer Religionsgemeinschaften verletzt. In diesem Fall wäre daran zu denken, daß eine säkulare Gesellschaft das generell unterbindet, weil sie Religion als eine private Angelegenheit betrachtet.

Auch die Anerkennung von Differenz führt zu Paradoxien. Damit meine ich nicht die gefährliche kulturrassistische Pflicht zur Differenz, derzufolge es eine ethnisch definierte Kultur der autochtonen und der allochthonen Bevölkerung gibt, die sich nicht durchmischen dürfen, sondern anerkannt werden muß, um desto effizienter eine Trennung und Reinigung vom "Fremden" zu ermöglichen. Damit meine ich auch nicht, daß eingewanderte Serben und Kroaten ihren nationalistisch-ethnischen Krieg auf niedrigerer Eskalationsstufe in den Einwanderungsländern fortsetzen. Es geht mir vielmehr noch einmal um den Hinweis darauf, daß die Anerkennung der Vielfalt selbst nicht vor vereinheitlichenden Wirkungen gefeit ist. Sie kann zu einer symbolischen Zwangsintegration führen, wenn sozialstaatliche Teilhaberechte nur einer genau definierten ethnischen oder geschlechtlichen Gruppe gewährt werden und viele sich dieser Gruppe zurechnen lassen müssen, um überhaupt in den Genuß von Rechten zu kommen (Beispiele dafür wäre im früheren Jugoslawien die administrative Konstruktion der Bosnier als Muslime mit den verheerenden Konsequenzen im folgenden oder Anspruchsrechte von farbigen Communities in den USA).

Zuletzt möchte ich noch zwei Gesichtspunkte ansprechen, die gleichfalls mit der formellen Rechtsgleichheit des universellen Staatsbürgers auf einem staatlich definierten Territorium zu tun haben. Selbst wenn wir auf politisch befriedigende Weise in diesem politischen Gebiet kulturelle Vielfalt anerkennen, kann dies doch mit rigiden Abwehrmaßnahmen nach außen verbunden sein. Die Union wie die einzelnen Nationalstaaten könnten sich weiterhin sperren, Einwanderern von außerhalb der Unionsländer und unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit wirtschaftliche und politische Rechte zu gewähren, sie könnten sich sperren, mehrere Staatsangehörigkeiten zu gewähren oder zu dulden. Ein dramatisches Beispiel dafür ist der Menschenhandel. Zur Prostitution gezwungene und verschleppte Frauen aus Osteuropa oder Asien genießen z.B. trotz ihrer Sklavenarbeit in der BRD keinen besonderen Schutz, so daß sie im Fall, daß sie entdeckt werden, abgeschoben werden. Sie können nicht als Zeuginnen gegen die Schlepperbanden auftreten, weil sie damit ein lebensgefährliches Risiko eingehen. Würden diese Frauen als Einwanderinnen betrachtet, würde sich ihre Lage sofort ändern.

Einem zweiten Problem ist noch schwieriger Rechnung zu tragen. Durch unsere in Europa sich entfaltende Lebensweise beanspruchen wir die Ressourcen und Landwirtschaftsflächen auf außereuropäischen Gebieten oder tragen in erheblichem Maße zur Zerstörung des natürlichen Gleichgewichts bei. Die durch den Treibhauseffekt bewirkten Veränderungen des Weltklimas bedrohen viele Menschen auf den Inseln des Pazifiks; die Nutzung von Tropenhölzern verursacht oder beschleunigt die soziale oder physische Vernichtung von Völkern, die in und

von den Regenwäldern leben. Zu fragen bleibt, wie wir diese kulturelle Vielfalt nicht nur auf Distanz schützen, sondern transnationale Beteiligungsrechte für die von unserer Lebensweise betroffenen Menschen schaffen. Denn nicht alle können nach Europa auswandern, um hier ihre Lebenschancen, die ihnen dort von uns zerstört werden, wahrzunehmen. Die Tendenz, die kulturelle Vielfalt mit einer politisch einheitlichen Festung Europa zu verbinden, erzeugt Spannungen und wird zukünftig weitere erzeugen.

Mit dieser Überlegung möchte ich skeptisch auf die Grenze der Versuche hinweisen, den Widerspruch zwischen Einheit und Vielfalt durch eine Identitätspolitik zu bewältigen, die auf die Schaffung einer europäischen Identität zielt. Dieser bedarf es, so scheint es, um ein bislang noch nicht vorhandenes europäisches Staatsvolk der Gemeinschaftsbürger zu konstruieren. Doch das übernationale Gemeinschaftsgefühl der Europäer, so formulierte es Heinrich Mann in weltbürgerlicher Absicht, ist reine Erfindung der Dichter – von ihnen nur erhalten und aufbewahrt während der feindlichsten Zeiten. Unverändert läßt sich dies sicherlich nicht mehr sagen. Doch die Gefahr besteht, daß die europäische Identität aufgenommen wird und nach innen und im kulturellen Raum die Andersheit als private Differenz anerkennt, während ökonomisch-politische Einheit hergestellt und gegen ein Außen und eine nicht-europäische Andersheit abgegrenzt wird. Die Vielfalt darf also weder nach innen noch nach außen auf Kosten anderer gehen, sich nicht in den Grenzen der Union einrichten, sondern muß offen für eine weltbürgerliche Haltung sein. Dies erscheint mir die einzig realistische Option in einer Phase, in der durch die Globalisierung der Finanzmärkte, der Kommunikation, der ökologischen Gefährdungslagen, des Tourismus und der weltweiten Migration selbst regionale Lösungen – wenn sie nicht bloß ein Moment des Weltwirtschaftskrieges bleiben wollen – nur einen provisorischen Charakter haben können.

Literatur

Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents. Vorschläge für eine europäische Kulturpolitik; in: Die Zukunft Europas – Kultur und Verfassung des Kontinents, Gütersloh 1991

Kielmansegg, Peter Graf: Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996

Lepsius, M. Rainer: Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates; in: ders.: Demokratie in Deutschland, Göttingen 1993

ders.: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft; in: ders.: Demokratie in Deutschland, Göttingen 1993

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität Europas, München 1985

Young, Iris Marion: Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus; in: Herta Nagl-Docekal/Herlinde Pauer-Studer: Jenseits der Geschlechtermoral, Frankfurt am Main 1993

Bericht aus dem Arbeitskreis 5

Theresia Unger

"Braucht Europa eine Verfassung?"

1. Keynotespeaker: Armin von Bogdandy
1. Koreferent: Sonja Puntscher Riekmann
2. Keynotespeaker: Heinrich Schneider
2. Koreferent: Josef Melchior

1. Braucht Europa eine Verfassung?

Der deutsche Verfassungsrichter, Dieter Grimm, auf den diese Frage zurückgeht, beantwortet sie wie folgt: Eine legitimierbare Verfassung kann man sich heute nur als demokratische vorstellen; da die europäischen Völker aufgrund ihrer Verschiedenheit (Sprachenvielfalt, etc.) zu keiner gemeinsamen Willensbildung fähig sind, ist eine völkerübergreifende Demokratie (noch) nicht möglich und daher auch keine demokratische Verfassung (Heinrich *Schneider*, Universität Wien). Andere ExpertInnen – darunter auch Armin von *Bogdandy* (Humboldt Universität Berlin) – gehen davon aus, daß die Europäische Union bereits über eine Verfassung in Form der bestehenden Rechtssätze verfügt. Sonja *Puntscher-Riekmann* (Akademie der Wissenschaften, Wien) hält eine Verfassung zwar für wünschenswert, mißt dem derzeitigen Rechtsbestand der EU aber nicht diese Rolle zu. Der Umstand, daß Recht in der Union zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu einem nicht unwesentlichen Teil vom Europäischen Gerichtshof gesetzt wird, anstatt sich von einer Verfassung herzuleiten, stellt für sie einen dringenden Handlungsbedarf dar.

In der anschließenden Diskussion wurde angemerkt, daß man sich auch die Frage stellen müßte: "Will Europa eine Verfassung?" Dies sei nicht der Fall, zumindest nicht in einem bundesstaatlichen Sinn. Auch *Puntscher-Riekmann* geht davon aus, daß es keine Mehrheit für einen Bundesstaat gibt. Allerdings zieht sie daraus nicht den Schluß, daß die BürgerInnen der EU überhaupt keine Verfassung wollen, sondern versteht die unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich einer Konstitutionalisierung als Auftrag, eine breite Diskussion zu dieser Thematik in die Wege zu leiten.

Auch *Schneider* betont, daß die Gleichsetzung von Verfassungsgebung und 'Staatswerdung' nicht zwingend ist, obgleich die BefürworterInnen des Verfassungsprojekts oft bereit sind, diese in Kauf zu nehmen, um die demokratische Legitimation der EU zu verbessern. Umgekehrt

treten die GegnerInnen der “Vereinigten Staaten von Europa” bzw. der “Politischen Union” häufig auch gegen die Verankerung einer Verfassung auf. Die Identifikation der verschiedenen Akteure und ihrer Beweggründe stellt für *Schneider* das zentrale Unterfangen in diesem Bereich dar, da obige Frage nicht mit einem generellen Ja oder Nein beantwortet werden kann. Als Beispiele für Motivlagen, die für eine Konstitutionalisierung der EU sprechen, nennt er die Entlastung des mitgliedstaatlichen politischen Systems, die Bewältigung der Steuerungsprobleme einer Wirtschafts- und Währungsunion, die Förderung “sozialpsychologischer Bürgernähe”, die Stärkung der Positionen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission oder auch die Absicherung bestimmter inhaltlicher Anliegen der Europapolitik, wie z. B. der sozialen Komponente der Integration, die im Falle des Weisenrates die zentrale Zielvorstellung ist. *Schneider* betont in diesem Zusammenhang allerdings, daß Akteure, die sich für eine Konstitutionalisierung aussprechen, alle damit verbundenen Konsequenzen in Betracht ziehen müssen. Das Herausgreifen eines einzelnen Aspekts wäre eine unzulässige Verkürzung.

Für Josef *Melchior* (Institut für Höhere Studien, Wien) wird die Verfassungsfrage vor allem dadurch aktuell, daß es sich bei der EU um keinen “Zweckverband funktioneller Integration” (Ipsen) mehr handelt. Spätestens seit der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Einführung einer einheitlichen Währung, die mit Deregulierung und dem Vorrang der Geldwertstabilität gegenüber anderen Zielen, wie z. B. der Vollbeschäftigung, verbunden sind, ist die Wirtschaftsverfassung der EU nicht mehr ideologisch neutral, sondern heftigen Kontroversen ausgesetzt. Zudem gehen die im Maastrichter Vertrag verankerten Kompetenzen (GASP, Innen- und Justizpolitik) weit über wirtschaftliche Fragen hinaus. Eine Verfassung für die EU zu fordern, heißt für *Melchior*, zu ihrem gegenwärtigen Gesellschaftsmodell und den Regierungsstrukturen Stellung zu beziehen. Die stärksten BefürworterInnen einer Verfassungsgebung macht er dabei unter den AnhängerInnen einer kritischen Perspektive aus, die die EU als neoliberales Projekt betrachten, in dessen Zentrum die Schaffung eines liberalisierten Marktes steht. Damit einher gehen die Zurückdrängung der Politik und die ökonomische Aushöhlung des Wohlfahrtsstaates auf mitgliedstaatlicher Ebene.

2. Kann die demokratische Legitimation der EU durch eine Verfassung verbessert werden?

In ihrer Einschätzung bezüglich der Mängel der derzeitigen Strukturen in der EU gehen die Meinungen der ReferentInnen nicht weit auseinander. Neben Intransparenz, fehlender Bürgernähe und unzureichender Gewaltentrennung wird die defizitäre Verankerung des demokratischen Prinzips als zentrales Problem der europäischen Einigung empfunden. *Schneider* sieht mögliche Gründe, eine Verfassungsgebung zum Zwecke der Milderung des “Demokratiedefizits” zu befürworten, in der Stärkung von Willensbildungs- und Entscheidungsmustern, die für rechtsstaatliche Demokratien typisch sind, und in der Herausbil-

dung eines "europäischen Volkes", das sich der Mitwirkung und Mitverantwortung im Zeichen grenzüberschreitender Interessenverflechtung bewußt ist.

Bogdandy geht davon aus, daß die Demokratie auf EU-Ebene nie hinreichend entwickelt werden kann, da der Gemeinschaft ein anderes Modell zugrundeliegt, nämlich das der Bürokratisierung, der Wohlstandsgewinne und der Sicherheit. Eine Stärkung der demokratischen Legitimation kann seiner Ansicht nach nur durch die Ausdehnung des Kodezisionsverfahrens (Art. 189b EGV) auf alle Entscheidungen wesentlicher Natur, die Weiterentwicklung spezifischer Partizipationsformen für alle interessierten Gruppen und die strikte Wahrung des Subsidiaritätsprinzips erreicht werden.

Melchior dagegen ist sehr wohl der Meinung, daß auf dem Weg einer Verfassungsgebung verschiedene strukturelle Mängel der EU behoben und die demokratische Legitimation erhöht werden könnte. Obwohl dies auch durch eine Veränderung der Gründungsverträge erreicht werden könnte – wie bisherige Fortschritte bezüglich einer Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, die Eröffnung demokratischer Mitwirkungschancen durch ein Petitionsrecht und die Einrichtung eines/r Ombudsmannes/frau sowie der schrittweise Ausbau des Grundrechtsschutzes zeigen – sprechen aus seiner Sicht zwei Gründe für die "Notwendigkeit" einer Verfassung im Sinne der "besten Lösung": erstens, daß es dadurch zu einer sprunghaften Qualitätsveränderung der EU anstelle von vielen kleinen, mühsam errungenen Schritten käme, und zweitens, daß dies zu einer Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure führen könnte und durch ihre Einbindung die Akzeptanz des europäischen Einigungsprozesses gesteigert würde.

Auch *Puntscher-Riekmann* hält eine Verfassungsgebung für den geeigneten Weg, um der EU eine neue demokratisch-republikanische Qualität zu verleihen. Die Träger der Konstitutionalisierung sollten europäische Parteien sein, die auf diesem Wege eine (vielleicht) letzte Chance bekämen, eine neue Öffentlichkeit und ein neues Betätigungsfeld an sich zu ziehen. Gleichzeitig wäre die Diskussion eines Verfassungsmodells und der Ausbau der Grundrechte in der EU ein wirksames Instrument, um der sinkenden Akzeptanz der Gemeinschaft in der Bevölkerung und dem wachsenden Zulauf antieuropäischer Eliten entgegenzuwirken. Als wesentliche Bedingungen nennt sie dabei den Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und eine präzise Abklärung des Subsidiaritätsbegriffes.

In der Diskussion wurde eingewendet, daß die demokratische Legitimation der EU sich nicht wesentlich von jener der Mitgliedstaaten unterscheide, Gewaltentrennung in der Realität nicht funktioniere (ebenso *Bogdandy*), sondern Demokratisierungstendenzen entgegenstehe und daß die Parteien die Schuld am Niedergang des Parlamentarismus trügen und daher nicht zu seiner Belebung beitragen könnten. Ein Redner unterstrich dagegen die Bedeutung der Parteien und Medien in diesem Prozeß und sprach sich für eine Aufwertung des Europäischen

Parlaments zur Letztinstanz über alle Entscheidungen in der EU aus. Insbesondere im Rahmen der dritten Säule wurden in diesem Zusammenhang Verbesserungen erwartet.

3. In welchem Zusammenhang stehen Grundrechtekatalog und Verfassung?

Für *Schneider* und *Melchior* sind die Einfügung eines Grundrechtekatalogs und das Verfassungsprojekt eng miteinander verbunden. *Schneider* geht davon aus, daß ein Grundrechtekatalog die Europäische Union in die Nähe einer Verfassung rücken würde und daß der vom Europäischen Parlament formulierte Katalog unter anderem deshalb gescheitert ist, weil er ausdrücklich an ein Verfassungsprojekt geknüpft war und neben liberalen und politischen Grundrechten auch soziale umfaßte. *Melchior* bezeichnet die Verankerung von Grundrechten als ersten, wichtigen Schritt zu einer europäischen Verfassung. Für ihre Festschreibung spricht, daß sie in der Regel leichter durchsetzbar sind als formelle Verfassungen und den integrationswilligen Kräften neue BündnispartnerInnen auf zivilgesellschaftlicher Ebene verschaffen würden. Die Aufnahme von sozialen Grundrechten in den EUV würde seiner Ansicht nach die Berücksichtigung von sozialen Anliegen auf EU-Ebene fördern.

Bogdandy, *Puntscher-Riekmann* und *Schneider* stehen der Konstitutionalisierung sozialer Rechte skeptisch gegenüber. *Bogdandy* vertritt die Ansicht, daß der Bereich konstitutionalisierter Grundrechte gering gehalten werden sollte und soziale Fragen im politischen Prozeß geklärt werden müssen, da sonst Änderungen nicht mehr möglich sind. *Schneider* befürchtet, daß aufgrund unzureichender Ressourcen unerfüllbare Erwartungen geweckt werden, deren Enttäuschung die Akzeptanz der EU in der Bevölkerung weiter senkt. Für *Melchior* ist dieses Argument nicht schlüssig, weil es in derselben Weise für die nationale Ebene gelten würde. Er plädiert dafür, eine Differenzierung zwischen individuell einklagbaren Rechten und Staatszielbestimmungen vorzunehmen, wobei die Funktion von sozialen Grundrechten im ersten Fall darin läge, Mindeststandards in Europa festzulegen. Soziale Staatszielbestimmungen hingegen sollten der Politik der Europäischen Union als Leitlinie und Orientierungsrahmen dienen.

Diese Zweiteilung wurde in der anschließenden Diskussion abgelehnt, da soziale Grundrechte sehr wohl judiziabel seien und eingeschränkt garantiert werden könnten – indem man beispielsweise das Recht auf Arbeit als Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt und zum Arbeitsmarktservice definiert. Als Staatszielbestimmung wären soziale Rechte aber nur leere Versprechen. *Schneider* bekräftigte in diesem Zusammenhang seine Skepsis gegenüber der Durchführbarkeit und wandte sich auch dagegen, einzelne Rechte, wie z. B. jenes auf Arbeit, beliebig zu reduzieren.

4. Wie wird der vom Weisenrat verfaßte Bericht beurteilt?

Für *Bogdandy* wurde der Bericht des Weisenrates vor dem Hintergrund einer Stärkung der Legitimation der EU durch einen Ausbau der Sozialunion erstellt. Einige Teile, insbesondere der analytische Teil und die Besorgnis, die der Bericht über die derzeitige Struktur der EU vermittelt, werden dabei als positiv beurteilt; die Konstitutionalisierung sozialer Rechte und verschiedene inhaltliche Passagen, wie z. B. die Einführung eines Ad-hoc-Schiedsgerichts, das sich aus RichterInnen der Mitgliedstaaten zusammensetzen und dem EuGH übergeordnet agieren soll, aber als problematisch. Dadurch würde die Supranationalität der Union zerstört und eine einheitliche Rechtsprechung verhindert. Inkonsistenzen erkennt *Bogdandy* weiters darin, daß der Weisenrat seine Forderungen einerseits nur auf EU-Organe beziehen möchte, andererseits aber für die Festschreibung eines Folterverbots und eines Rechts auf Eheschließung plädiert.

Die Kritikpunkte am Bericht des Weisenrates werden auch von *Puntscher-Riekmann* geteilt. Aus ihrer Sicht muß eine Klärung der Frage, in welcher Form die Konstitutionalisierung in der EU betrieben werden soll, den Forderungen des Weisenrates vorangehen.

Schneider ist allerdings der Meinung, daß der Weisenrat exakt den umgekehrten Weg beschreiten möchte. Zunächst sollen die auf sozialem Gebiet verfolgten Ziele und die ihnen zugrundeliegenden Grundrechte und -prinzipien sowie die Ausstattung der Institutionen mit geeigneten Instrumenten klar fixiert werden und erst als zweiter Schritt ein Kompromiß über die Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gefunden werden. Der Union wird dabei insbesondere die Rahmensetzungskompetenz zugedacht, die ihrer Rechtsordnung eine neue Verfassungsqualität verleihen könnte. Die vom Weisenrat weiter ins Auge gefaßten Schritte deuten seiner Meinung nach an, daß die "Verfassungsfortbildung" den Regierungen inhaltlich weithin aus den Händen genommen werden soll. Als problematisch beurteilt *Schneider*, wie bereits erwähnt, die Konstitutionalisierung sozialer Anliegen, die die Union überfordern könnte, weshalb derartige Fragen auf der Ebene des sekundären Gemeinschaftsrechts behandelt werden sollten.

5. Wie werden die Durchsetzungschancen beurteilt?

Sowohl am Podium als auch im Plenum waren die Erwartungen bezüglich struktureller Veränderungen in der EU anläßlich der Regierungskonferenz deutlich gering. *Schneider* hält die Einfügung eines Grundrechtekatalogs oder einer "echten" Unionsverfassung zur Behebung des "Demokratiedefizits" für unwahrscheinlich, da es über die "konstitutionelle" Aufwertung bestimmter ordnungspolitischer Anliegen (z. B. Marktintegration vs. Recht auf Arbeit) keine Einigung gibt. Eine Übereinkunft über eher vage und unverbindliche Prinzipien würde dagegen nur falsche Hoffnungen wecken. Auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz steht lediglich ein Änderungsantrag für den Artikel F EUV, demzufolge die Vertragsbestimmung über die

Achtung der Grundrechte durch die Union erhalten bleibt und durch ein Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit ergänzt werden soll. Außerdem soll der Artikel L EUV dahingehend geändert werden, daß der EuGH auch zu Fragen der Achtung der Grundrechte gemäß Artikel F angerufen werden kann. Inhaltlich steht im Grundrechtebereich lediglich die Ausgestaltung des Diskriminierungsverbots und der Bestimmungen über die Gleichstellung von Frauen und Männern an. Brisanz erhält die Verfassungsfrage, laut *Schneider*, aber erst bei Auslaufen des EGKS-Vertrages im Jahre 2002, weshalb bereits jetzt eine intensive Diskussion über eine Neudefinition des Verfassungsbegriffes im EU-Rahmen, über Verfassungskonzeptionen, die den gegenwärtigen Anforderungen und Problemen gerecht werden, sowie über Strategien ihrer Durchsetzung diskutiert werden sollte.

Thesenpapiere

Armin von Bogdandy

1. Europa braucht eine Verfassung, insofern seinen Bürgern Frieden und Wohlstand wichtig sind: ein eigenständiger supranationaler Hoheitsträger leistet hierzu einen unschätzbaren Beitrag.

2. Europa verfügt über eine Verfassung: es handelt sich um die Rechtssätze, welche die Europäische Union konstituieren, ihr Kompetenzen zum einseitigen und eigenständigen Handeln zuweisen, ihre Beschlüsse mit unmittelbarer und vorrangiger Geltung in den nationalen Rechtsräumen versehen und zugleich durch Grundrechte und Freiheiten begrenzen.

3. Die Frage ist gleichwohl damit nicht erledigt: Die Frage nach dem Verfassungscharakter ist die Chiffre, unter der Juristen die Legitimationsstrukturen der Europäischen Union diskutieren. Hintergrund ist die Diskussion um die Fortentwicklung der Europäischen Union: die Verselbständigung der europäischen Organe gegenüber den Mitgliedstaaten, ihr struktureller Wandel und ihr Aufgabenbereich. In der deutschen Diskussion leuchtet im Hintergrund zudem die Frage einer Neubestimmung der Rolle Deutschlands nach dem Mauerfall.

4. Es gibt drei Stränge der Legitimation: technokratisch-utilitaristisch, rechtsstaatlich und demokratisch. Problematisch ist allein die dritte. Die diesbezüglichen Positionen können drei Gruppen zugeordnet werden: rationalistisch-voluntaristisch, romantisch-national, geläutert-aufklärerisch.

5. Die rationalistisch-voluntaristische Konzeption verbindet sich auf der europäische Ebene mit der föderalistischen Linie sowie der Tradition des demokratischen Liberalismus. Sie vertritt ein menschenrechtliches Verständnis der Demokratie und zielt auf einen Ausbau der EU entsprechend Mustern bundesstaatlicher Verfaßtheit. Dabei trägt sie die Überzeugung, daß sich die tatsächlichen Elemente eines funktionierenden Gemeinwesens (Parteien, Verbände, Öffentlichkeit usw.) entlang der verfassungsmäßig vorgesehenen Organe bilden und verdichten werden.

6. Die romantisch-nationale Konzeption ist daran zu erkennen, daß der Begriff des “Volkes” den Angelpunkt der Überlegungen darstellt. Diese Konzeption besagt, daß Demokratie allein im Rahmen eines staatlich verfaßten Volkes funktionieren kann, wobei das Volk und der Staat der Verfassung vorgreifliche Größen sind. Danach darf es keine europäische Verfassung geben: Sie könnte niemals leisten, was sie verspricht und würde zudem die einzig funktionierende demokratische Ordnung unterminieren. Praktisch bedeutet dies: kein Ausbau des EP, keine weitere Verselbständigung der supranationalen Organe, Beschrän-

kung der Möglichkeit weiterer Kompetenzübertragung. Eine Stärkung der demokratischen Legitimation kann allenfalls durch bessere Partizipation der nationalen Parlamente erfolgen.

7. Die geläutert-aufklärerische Auffassung vertritt wie die rationalistisch-voluntaristische Auffassung ein menschenrechtliches Demokratieverständnis und betont universalistische Vergesellschaftungs- und Vergemeinschaftungsmomente. Unabdingbar sind jedoch eine politische Öffentlichkeit und eine demokratische Infrastruktur, was einen "Verfassungs-aktionismus" problematisch erscheinen läßt. Der Eigensinn der Gesellschaften ist zu groß, als daß sie sich auf "Dekret" umstrukturieren.

8. Überzogen erscheint jedoch die These von Dieter Grimm, daß aufgrund der Sprachenvielfalt sich auf absehbare Zeit keine europäische Öffentlichkeit bilden könne. Der zugrundeliegende unitarische Öffentlichkeitsbegriff einer frei deliberierenden Bürgergesellschaft, in der jeder mit jedem sprechen kann, ist utopischer Natur. Ein angemessener Umgang mit dem Problem der Öffentlichkeit muß berücksichtigen, daß die sprachlichen Barrieren nicht unüberwindbar sind und zum Teil bereits überwunden wurden und es zahlreiche spezielle Öffentlichkeiten gibt, die eine zum Teil sehr hohe Interaktionsdichte aufweisen.

9. Die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU sollte danach auf 3 Strategien setzen: Erstreckung des Kodezisionsverfahrens (Art. 189b EGV) auf alle Entscheidungen wesentlicher Natur, Ausbau spezifischer Partizipationsformen für sämtliche interessierte Gruppen sowie strikte Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.

Heinrich Schneider

1. Die Forderung nach einer Verfassung für die europäische Integrationsgemeinschaft (EG/EU) ist nicht neu. Sie ist zwar im Rahmen der derzeitigen Vertragsreform nicht aktuell; aber 50 Jahre nach der Begründung der EGKS, also im Jahre 2002, steht abermals eine " Verfassungsreform" der Europäischen Union an. Sie sollte nicht so phantasiearm und so fast ausschließlich "intergouvernemental" wie die derzeitige vorbereitet and angegangen werden. Daher ist es angebracht, schon jetzt die Arbeit des "Vordenkens" zu beginnen.

2. Zunächst ist zu klären, was mit der Forderung nach einer EU-Verfassung gemeint ist: Nicht unbedingt die "Staatswerdung", aber doch ein rechtlich-politischer Qualitätswandel des Systems der Union. Schon bisher ist, nicht ohne gute Gründe, von der bestehenden "Verfassung" der EG bzw. der EU die Rede. Wird hingegen gefragt, ob "Europa" eine Verfassung "braucht", dann ist damit gemeint, ob die Verfassungsqualität der rechtlichen Grundordnung gestärkt oder aufgewertet werden soll. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten – auch ohne daß man gleich an die "Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa" denken müßte.

3. Die Frage, ob "Europa" eine Verfassung "braucht", klingt so, als ob da eine sozusagen systemlogisch oder geschichtsphilosophisch begründete objektive Nötigung zu bejahen oder zu verneinen wäre. Die Frage "politisch" (nicht "ideologisch") zu verstehen, heißt: (a) auf die Identifikation von Akteuren oder Interessenträgern auszugehen, die eine Verfassung für die Europäische Union für wünschenswert oder für nötig halten, und (b) zu erkunden, aus welchen Gründen oder zu welchen Zwecken das der Fall ist.

4. Tatsächlich gibt es verschiedene Beweggründe und Absichten für das Streben nach einer (neuen, gestärkten) Verfassung der Europäischen Union: man kann sie für wünschbar oder für notwendig halten zum Beispiel
   - zur Entlastung des heimischen (mitgliedstaatlichen) politischen Systems,
   - zur Bewältigung der Steuerungsprobleme einer Wirtschafts- und Währungsunion,
   - zur Schließung oder zumindest teilweisen Überbrückung des "Demokratiedefizits",
   - zur Überbrückung der "kognitiven Kluft" zwischen dem Insgesamt des heute mehr als 15 Texte und mehr als 1000 Artikel umfassenden, extrem unüberschaubaren und schwer verständlichen Konvoluts der "Verfassungstexte" der EU/EG, also zur Förderung der "sozialpsychologischen Bürgernähe";
   - zur Stärkung der "eigenen" Position (wenn man ein bestimmter politischer Akteur ist – etwa das Europäische Parlament oder die Kommission), oder auch
   - zur Verhinderung andernfalls zu befürchtender Desintegrations-Tendenzen (etwa angesichts der Sorge vor der Wiederkehr des Nationalismus).

- Ein Ziel kann aber auch die Absicherung bestimmter inhaltlicher Anliegen der Europapolitik sein – z.B. der sozialen Komponente der Integration. (Wohl deshalb haben wir uns hier mit dem Thema zu befassen…).

Die Forderung nach einem verfassungsrechtlich oder verfassungsrechtsähnlich gesicherten Grundrechtekatalog kann ebenfalls unterschiedlich motiviert sein; z.B. durch den Wunsch, die "integrierende" Kraft von Grundrechtsverbürgungen zu nutzen, d.h. die Akzeptanz der Union zu stärken, oder durch den Wunsch, bestimmte Grundrechtsverbürgungen aufzuwerten (vor allem solche, denen gegenüber einzelne Mitgliedstaaten zögerlich sind).

5. Viele dieser Anliegen werden von der jetzt bevorstehenden Vertragsreform kaum befriedigt werden. Die Struktur wird in einigen Zügen vereinfacht, aber in manch anderer Hinsicht noch weiter kompliziert werden. Die von manchen Akteuren mit der Reform 1996/97 verknüpfte Hoffnung auf eine "Politische Union", die eigentlich schon zusammen mit der Wirtschafts- und Währungsunion hätte begründet werden sollen, wird eher enttäuscht werden. Die vermutlich bevorstehende Einführung von Bestimmungen über eine "Flexibilisierung" bzw. eine "verstärkte Zusammenarbeit" könnte gerade solche Strukturzüge des Systems in Frage stellen, die gemeinhin für eine Verfassungsentwicklung als besonders wichtig gelten (Rechtseinheit und Rechtsgleichheit) – trotz der Betonung der Maßgeblichkeit des "einheitlichen institutionellen Rahmens". Umso wichtiger ist es, einen Prozeß der konzeptionellen Erarbeitung eines "Verfassungsleitbildes" in die Wege zu leiten, der sich von Vorurteilen löst, die innovativen Entwürfen bisher häufig im Wege standen (etwa etatistischen). Ebenso wichtig ist die Erarbeitung einer – wohl kaum kurzfristig anzulegenden – verfassungspolitischen Strategie, die auch die Möglichkeiten entsprechender Koalitionsbildung (an Hand einer Vergegenwärtigung der Interessenperspektiven relevanter Akteure) mitbedenken sollte.

6. In diesem Sinn muß auch die Verknüpfung des Verfassungsanliegens mit dem Projekt der Festschreibung von sozialen Grundrechten (die womöglich von der Union definiert oder gar gewährleistet werden sollen) überdacht werden. Daß die soziale Komponente der Politik der Europäischen Union am besten durch die Institutionalisierung (oder gar Konstitutionalisierung) von sozialen Grundrechten auf Unionsebene vorangebracht werden kann, ist keineswegs selbstverständlich. Die Weckung von nicht angemessen einlösbaren Erwartungen würde die Kluft zwischen der Union und den Bürgerinnen und Bürgern vertiefen, nicht überbrücken.

7. Politik ist zugleich "die Kunst des Möglichen" und "die Kunst, das Notwendige möglich zu machen". Dies gilt auch für die Europäische Verfassungspolitik und für die Sozialpolitik der Europäischen Union.

Josef Melchior

Europäische Grundrechte im Spiegel der Meinungen. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung

Im Vorfeld der Grundrechtskonferenz hat das Institut für Höhere Studien eine schriftliche Befragung unter den zur Konferenz eingeladenen Teilnehmer/inne/n durchgeführt. Auf der Grundlage des Berichts der Weisen wurde ein Fragebogen entworfen, der sich mit den verschiedenen Optionen des Grundrechtsschutzes in Europa (1), einer Liste europäischer Grundrechte (2) sowie der Frage von Grundrechtsschutz und Drittstaatsangehörigen (3) beschäftigte. Der Fragebogen ist im Anhang B abgedruckt. Die Befragung liefert ein allgemeines Bild der Einschätzung der Vorschläge des Berichts der Weisen und half, den Dialog während der Konferenz zu strukturieren.

67 der 336 ausgesandten Fragebogen wurden zurückgesandt und in die Auswertung miteinbezogen. Das entspricht einer Rücklaufquote von rund 20 %. Die Teilnehmer/innen rekrutierten sich überwiegend aus dem Bereich von NGOs, die in grundrechtsrelevanten Bereichen tätig sind, Vertretern und Vertreterinnen staatlicher Behörden (vor allem von Bundesministerien und Gerichten), den politischen Parteien und Sozialpartnern sowie von Experten und Expertinnen, die mit Grundrechtsfragen professionell oder wissenschaftlich beschäftigt sind. Die Umfrage erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität, sondern reflektiert in groben Zügen die Grundhaltung der Konferenzteilnehmer/innen und von Organisationen, die in grundrechtsrelevanten Bereichen tätig sind. Bei der Beurteilung der Ergebnisse und der Rücklaufquote dürfte davon auszugehen sein, daß jene, die einem verstärkten Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene positiv eingestellt sind, höher motiviert waren, den Fragebogen auszufüllen als jene, die diesem Anliegen reserviert gegenüberstehen. Ein differenziertes Meinungsbild, das jedoch ebenfalls von Zufallsfaktoren der Teilnahme beeinflußt ist, entnehmen Sie bitte dem Bericht über die beiden Diskussionsforen zu den zivilen und politischen bzw. den sozialen Grundrechten in der Europäischen Union (siehe nächsten Abschnitt).

1. Optionen des Grundrechtsschutzes in Europa

Ein erster Fragenblock behandelte unterschiedliche Möglichkeiten des Grundrechtsschutzes. Wir wollten wissen, ob der Grundrechtsschutz allein in der Hand der Mitgliedstaaten liegen soll, ob der derzeitige Grundrechtsschutz als ausreichend erachtet wird, oder ob eine Verbesserung des Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene für erforderlich gehalten wird. Es wurden verschiedene Optionen vorgeschlagen, zu denen die Befragten Stellung nehmen konnten. Die Antworten waren auf einer fünfteiligen Skala anzukreuzen, die von “stimme sehr zu” (=1) bis “bin sehr dagegen” (=5) reichte.

Die Ergebnisse sind in der Grafik ("Wie sollen die Grundrechte in der EU geschützt werden?") zusammengefaßt. Als eindeutiges Resultat kann festgehalten werden, daß durch schnittlich 90% der Antwortenden eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene wünschen. Der Ausarbeitung eines umfassenden Grundrechtskataloges stimmten rund 84% der Befragten (eher oder sehr) zu, gefolgt vom Beitritt der EU zur Europäischen Sozialcharta (ESC) (rund 89%), der Aufnahme einer Kernliste von Grundrechten – wie vom Weisenrat als kurzfristiges Ziel vorgeschlagen – stimmten rund 91% zu, und die höchste Zustimmung erhielt der Vorschlag zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit rund 94%.

Eine Auswertung nach den Gruppen Staat,[1] NGOs[2] und Experten und Expertinnen[3] brachte einige interessante Aufschlüsse. Während der Vorschlag, den Grundrechtsschutz allein den Nationalstaaten vorzubehalten, von höchstens knapp 10% der Antwortenden befürwortet wird, fand sich kein einziger Experte bzw. keine einzige Expertin, die diesem Vorschlag zustimmte. Während in allen Gruppen ebenfalls höchstens knapp über 10% den bestehenden Grundrechtsschutz für ausreichend halten, stimmte dieser Aussage niemand zu, der eine NGO vertritt. Komplementär dazu sind die NGOs jene, die allen Vorschlägen zur Verbesserung des Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene mit den geringsten Vorbehalten begegnen (ablesbar am hohen Anteil jener, die den Vorschlägen "sehr" zustimmen). Weiters lassen sich folgende allgemeine Schlüsse ziehen:

- Die Gruppen "Staat" und "NGOs" unterscheiden sich in ihrer Beurteilung der unterschiedlichen Optionen der Verstärkung des Grundrechtsschutzes nicht wesentlich. Eine Ausnahme bildet der Vorschlag, einen umfassenden Grundrechtskatalog auf EU-Ebene auszuarbeiten. Alle Vorschläge werden von beiden Gruppen überwiegend positiv beurteilt, wobei in der Regel die staatsnahen Organisationen in ihrer Zustimmung vorsichtiger sind, d.h. der Anteil jener, die eher zustimmen, ist in dieser Gruppe generell höher als bei den NGOs.

[1] Die Gruppe "Staat" umfaßt staatliche Behörden (vor allem Ministerien und Gerichte, vereinzelt auch Landesregierungen u.a.) sowie einzelne Stellungnahmen von politischen Parteien und Sozialpartnern. Letztere wurden dazugezählt, weil es sich um die Meinung einzelner Vertreter und Vertreterinnen handelt, die weder formelle Sprecher oder Sprecherinnen der Gruppierung sind, die sie vertreten, noch zahlreich genug, um eine eigene Gruppe zu bilden.

[2] Eine Auflistung der Teilnehmer und der teilnehmenden Organisationen finden Sie im Anhang.

[3] Zur Gruppe der Experten und ExpertInnen wurden Einzelpersonen gezählt, die keine Organisation repräsentieren, sondern als Wissenschaftler oder juristischer Fachmann bzw. als Fachfrau an der Konferenz teilnahmen.

- Die Experten und Expertinnen beurteilen die Vorschläge, den Grundrechtsschutz durch die vorgeschlagenen Maßnahmen auszubauen, generell skeptischer als die beiden anderen Gruppen. Eher zurückhaltend beurteilt werden die Vorschläge, eine Kernliste oder sogar einen umfassenden Grundrechtskatalog auf europäischer Ebene zu formulieren.

- Die größten Gruppendifferenzen zeigen sich hinsichtlich des Vorschlages, einen umfassenden Grundrechtskatalog auf EU-Ebene auszuarbeiten. Diese Option erscheint den NGOs mit einer Zustimmungsrate von über 96% als besonders attraktiv (85% treten sogar sehr dafür ein). Staatsnahe Organisationen stimmen diesem Vorschlag immerhin noch zu rund 80% zu. Deutlich skeptischer erweisen sich die Experten und Expertinnen mit einer Zustimmungsrate von nur noch knapp 56%.

In einer offenen Frage wurden zusätzliche Vorschläge zur Stärkung des Grundrechtsschutzes in der EU erhoben. Es handelt sich dabei in der Regel um Nennungen, die von einer oder mehreren Gruppen erhoben wurden. Sie geben keine Auskunft darüber, wie weit verbreitet diese Anliegen unter den Befragten insgesamt sind, sondern stellen eine Ideensammlung und Wunschliste dar. Als weitere Optionen zur Verbesserung des Grundrechtsschutzes in Europa wurden genannt:

- Erweiterung des nationalen Grundrechtsschutzes
- Anerkennung des Individualbeschwerderechts gemäß Art. 25 EMRK
- Unterzeichnung der ILO-Konvention zur Rechtsstellung von Migranten und Migrantinnen
- Generelle Transformation der EMRK und der Europäischen Sozialcharta in das Recht der EU
- Aufnahme von Grundrechtsbestimmungen in die Präambel des EUV
- Erweiterung von Artikel F Abs. 2 EUV durch Hinweise auf soziale und andere Grundrechte, wie sie in der EMRK und anderen Konventionen festgelegt sind
- Errichtung eines Grundrechtskommissariats auf EU-Ebene zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte

2. Liste europäischer Grundrechte

Ein zweiter Schwerpunkt betraf die Frage, welche Grundrechte auf europäischer Ebene garantiert werden sollen. Anhand der Vorschläge des Berichts der Weisen wurden 20 einzelne Grundrechte zur Beurteilung vorgelegt. Die Befragten hatten die Gelegenheit, ihre Zustimmung oder Ablehnung mit Hilfe der oben erwähnten fünfteiligen Skala zum Ausdruck zu bringen. Die Ergebnisse sind in zwei Diagrammen zusammengefaßt (“Welche Grundrechte sollen in eine Kernliste aufgenommen werden?”).

Zivile und politische Grundrechte

Das erste Diagramm (siehe "Zivile und politische Rechte") zeigt den Grad der Zustimmung zu den vorgeschlagenen zivilen und politischen Grundrechten. Durchwegs ist eine hohe Zustimmung zu erkennen, wobei die Forderung nach Sicherung der Gleichheit vor dem Gesetz mit rund 97% fast einhellig und ohne Einschränkungen gutgeheißen wurde, dicht gefolgt von einem weitgehenden Diskriminierungsverbot und der grundrechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Relativ gesehen etwas weniger einhellig war die Zustimmung zum Recht, sich frei zu bewegen, zur Forderung nach positiven Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter und zur rechtlich verbürgten Einbindung der Sozialpartner in den politischen Willensbildungsprozeß. Aber auch die letztgenannten Forderungen erzielten Zustimmungsraten um die 90%.

Die Befragten hatten auch hier wieder Gelegenheit, weitere Grundrechte vorzuschlagen, die ihrer Ansicht nach auf europäischer Ebene garantiert werden sollen. Die Vorschläge reichen von einem auf bestimmte Zielgruppen gerichteten Diskriminierungsverbot, über traditionelle und neue zivile Schutzrechte (z.B. Datenschutz), über gesellschaftliche Partizipationsrechte (Stichwort "Informationsgesellschaft"), politische Teilhaberechte und Mitbestimmungsgarantien (z.B. Mitspracherecht für nationale NGOs, europäische Referenda), bis hin zu der Verbesserung des Asylrechts, der Garantie von kollektiven Rechten für nationale und ethnische Minderheiten oder das Recht auf Identität.

Vorschläge für die Aufnahme weiterer ziviler und politischer Grundrechte in eine Liste europäischer Grundrechte

- Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung; der ethnischen Zugehörigkeit; des Alters; von Männern und Frauen in den Bereichen Arbeit, allgemeine und berufliche Bildung, Familie und soziale Sicherung
- Recht auf Datenschutz; Rechtsbeistand; Schutz der persönlichen Freiheit; der Privatsphäre;
- Recht auf Teilnahme an der Informationsgesellschaft
- Recht auf freie Meinungsäußerung; Presse- und Medienfreiheit
- Recht auf Information über Verhandlungsprozesse und den Vollzug von Entscheidungen auf EU- und nationaler Ebene
- Recht auf die Gründung europäischer Parteien; von Arbeits- und Erwerbslosenorganisationen
- Garantierte Förderung und Mitspracherecht von nationalen NGOs
- Recht auf europäische Referenda
- Recht auf Asyl gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention
- Kollektive Rechte für nationale und ethnische Minderheiten
- Grundrecht auf Identität; Heimat und Muttersprache

Soziale Grundrechte

Breiter gestreut waren die Antworten zur Verankerung von sozialen Grundrechten auf europäischer Ebene (siehe Diagramm “Soziale Rechte”). Die grundsätzliche Frage, ob auch soziale Zielsetzungen in eine solche Liste von europäischen Grundrechten aufgenommen werden sollen (siehe “Verbesserung des sozialen Zusammenhalts” im Diagramm), wurde von rund 88% der Befragten bejaht, wobei 56% “sehr” und 32% “eher” zustimmten.

Die sozialen Grundrechte, die gemäß unserer Umfrage in eine Kernliste aufgenommen werden sollen, lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Eine Gruppe von Grundrechten mit rund 95%iger Zustimmung und geringer Streuung. Zu dieser Gruppe gehören das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, das Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen, die Integration von Behinderten, das Recht auf soziale Absicherung und das Recht auf allgemeine Bildung und lebenslange Weiterbildung.

Die zweite Gruppe enthält die Grundrechte mit einer Zustimmungsrate von rund 80% und etwas größerer Streuung. Zu dieser Gruppe zählen das Recht auf Schutz der Familie, das Recht auf Arbeit, auf Wohnung, auf ein Mindesteinkommen – ebenfalls eine zentrale Forderung des Weisenratberichtes – und auf Information und Mitgestaltung am Arbeitsplatz.

Auf die Frage, welche weiteren sozialen Grundrechte nach Ansicht der Befragten auf EU-Ebene garantiert werden sollen und nicht schon in den Forderungen des Weisenratberichtes enthalten sind, wurde die allgemeine Sozialversicherungspflicht, das Verbot der Kinderarbeit sowie der Kinder- und Jugendschutz genannt.

Da soziale Grundrechte, um wirksam zu werden, einer spezifizierenden Umsetzung bedürfen, wurde gefragt, ob grundsätzlich sozialpolitische Mindeststandards auf europäischer Ebene festgelegt werden sollen. Dieser Forderung stimmten rund 91% der Befragten zu (über 59% “sehr” und mehr als 31% “eher”). Auf die offene Frage, wo Mindeststandards festgelegt werden sollten, wurden folgende Bereiche genannt:

- Grundeinkommen
- Festschreibung von Mindestlöhnen, Höchstarbeitszeiten und Mindesturlaubszeiten
- Mindesteinkommen für Hinterbliebene und für Pensionisten und Pensionistinnen
- Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Unfallversicherung, der Pensionsversicherung
- Soziale Absicherung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit
- Allgemeiner Zugang zum besten Standard medizinischer Versorgung
- Finanzielle Förderung von Familien; Mindeststandards im Mutterschutz; Karenzurlaub für Frauen und Männer; Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen

Schließlich wurden von den Befragten auch noch Grundrechte eingefordert, die auf europäischer Ebene garantiert werden sollen und die nicht durch die angebotenen Kategorien abgedeckt werden. Diese Grundrechtsforderungen beziehen sich teilweise auf sogenannte "neue" Grundrechte oder Grundrechte der "dritten" und "vierten Generation" und teilweise auf ganz grundlegende, aber spezifische Rechte zum Schutz des Lebens. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere genannt das

- Grundrecht auf eine gesunde Umwelt; Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung nach ökologischen und sozialen Kriterien sowie das

- Recht auf Schutz des Lebens im Hinblick auf Genforschung und Genmanipulation ab der Embryonalphase; Abtreibungsverbot; Verbot der Euthanasie.[4]

3. Grundrechte und Drittstaatsangehörige

Wir wollten wissen, für wen nach Auffassung der Befragten welche Grundrechte gelten sollen. Insbesondere stellt sich im europäischen Binnenmarkt die Frage, ob Grundrechte nur für "Unionsbürger" oder auch für legal niedergelassene Bürger aus Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören (hier "Drittstaatsangehörige" genannt), gelten sollen.

In einem ersten Schritt wurden drei grundsätzliche Optionen zur Auswahl gestellt: a) es sollen alle 20 Grundrechte, die vom Weisenrat vorgeschlagen wurden (siehe Fragebogen im Anhang B), sowohl für EU-Bürger als auch für Drittstaatsangehörige gelten; b) es sollen alle 20 Grundrechte mit Ausnahme des vom Weisenrat vorgeschlagenen Rechts auf freie Berufswahl und freie Wahl des Bildungssystems auch für Drittstaatsangehörige gelten (entspricht der Kategorie "einige Grundrechte" im Diagramm "Sollen die Grundrechte auch für Bürgerinnen aus Drittländern gelten?") und c) keine der genannten Grundrechte sollen für Drittstaatsangehörige gelten.

Wie im Diagramm dargestellt, sind rund 79% der Befragten der Meinung, daß alle der 20 angeführten Grundrechte auch für Drittstaatsangehörige gelten sollen, rund 40% meinen, daß zumindest einige, d.h. 18 von 20 der angeführten Grundrechte auch für Drittstaatsangehörige gelten sollen und nur knapp 9% vertreten die Ansicht, daß die Grundrechte allein Unionsbürgern vorbehalten bleiben sollen.

Die Auswertung nach Gruppen (siehe Diagramm) ergibt, daß die Experten und Expertinnen (Zustimmungsgrad rund 56%) deutlich skeptischer sind als die Vertreter und Vertreterinnen staatsnaher Organisationen (Zustimmungsgrad rund 83%) und von NGOs

[4] Hier sei noch einmal darauf verwiesen, daß es sich hierbei nicht um repräsentative Forderungen handelt, sondern um Diskussionsanregungen und Forderungen einzelner oder weniger Gruppen.

(Zustimmungsgrad rund 81%), was die Geltung aller Grundrechte auch für Drittstaatsangehörige betrifft. Die NGOs sind auch hier wieder die dezidiertesten Befürworter einer solchen Lösung (über 65% stimmen dieser Forderung "sehr" zu).

Hingegen bilden die Experten und Expertinnen (Zustimmungsgrad 50%) die größte Gruppe derer, die dafür stimmen, daß zwar die meisten der Grundrechte für alle gelten sollen, aber zumindest die freie Berufswahl und die Wahl des Bildungssystems den Unionsbürgern und -bürgerinnen vorbehalten bleiben sollen. Dem Vorschlag, daß keines der Grundrechte auch für Drittstaatsangehörige gelten soll, stimmten 15% der NGOs, 10% der staatsnahen Einrichtungen und niemand aus der Gruppe der Experten und Expertinnen zu.

In einem zweiten Schritt wollten wir wissen, welche Grundrechte nach Auffassung der Befragten explizit nicht für Drittstaatsangehörige gelten sollen. Neben einer Reihe von einzelnen Nennungen wurden generelle Prinzipien formuliert, nach denen die Zuerkennung von Grundrechten für Drittstaatsangehörige geregelt und umgesetzt werden könnte.

Es kristallisierten sich drei alternative Prinzipien heraus, die den Zugang zu den Grundrechten für Drittstaatsangehörige regeln könnten, nämlich

a) ein **Reziprozitätskriterium**. Grundrechte sollen nur dann für Drittstaatsangehörige gelten, wenn EU-Bürger und -Bürgerinnen in dem betreffenden Herkunftsland die selben Rechte genießen.

b) ein **inhaltliches Kriterium**. Grundrechte sollen nur dann für Drittstaatsangehörige gelten, wenn das Grundrecht unmittelbar die Menschenwürde betrifft wie z.B. der Zugang zur Gesundheitsversorgung.

c) ein **zeitliches Kriterium**. Grundrechte sollen nur dann für Drittstaatsangehörige gelten, wenn sie sich bereits seit einer bestimmten Zeitdauer in der EU befinden (genannt wurden beispielsweise 5 Jahre).

Für die Umsetzung eines unionsweiten einheitlichen Zugangs zum Grundrechtsschutz für Drittstaatsangehörige wurden drei Vorschläge gemacht:

a) die Vereinbarung von **einheitlichen Regelungen beim Zugang zur Staatsbürgerschaft** der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
b) die Öffnung des **direkten Zugangs zur Unionsbürgerschaft** für Drittstaatsangehörige
c) die **Schaffung eines eigenen unionsweit gültigen Rechtsstatus** für in der EU niedergelassene Personen aus Drittstaaten.

Die hier vorgestellten Befragungsergebnisse bildeten die Grundlage für die Diskussion in den beiden Foren, die im folgenden dargestellt werden.

Rainer Bauböck
Josef Melchior

Zusammenfassender Bericht über die Diskussionsforen "Zivile und politische Grundrechte" sowie "Soziale Grundrechte in der Europäischen Union"

Am zweiten Tag der Konferenz waren NGOs, staatliche Behörden, Expertinnen und Experten dazu eingeladen, die Vorschläge des "Weisenrates" zu diskutieren. Vier Themenbereiche standen zur Diskussion: 1. Wie sollen die Grundrechte in der EU geschützt werden? 2. Welche Grundrechte sollen auf EU-Ebene garantiert werden? 3. Für wen sollen welche Grundrechte gelten? 4. Wie soll der Dialog weitergeführt werden? Am Anfang jedes Fragenkomplexes wurden die Ergebnisse der im Vorfeld durchgeführten schriftlichen Befragung aller Teilnehmer der Konferenz präsentiert (siehe vorhergehendes Kapitel).

1. Wie sollen die Grundrechte in der EU gewährleistet werden? Bedarf und Optionen der Verbesserung des Grundrechtsschutzes in der EU

Die Teilnehmer an der Diskussion stimmten weitgehend darin überein, daß der Grundrechtsschutz in der EU unzureichend ist und ausgebaut werden soll. Lediglich in einer Wortmeldung wurde der vorhandene Grundrechtsschutz als ausreichend bezeichnet, da jeder Mitgliedstaat ohnehin im Europarat und in der OSZE vertreten ist und die Verletzung von Grundrechten zunächst innerstaatlich eingeklagt werden müsse.

Für den Ausbau von politischen und sozialen Grundrechten auf EU-Ebene wurden mehrere Gründe genannt. Die EU sei historisch bedingt primär auf die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes ausgerichtet. Die Verankerung von Grundrechten würde demgegenüber die Würde des einzelnen Menschen betonen und die Politik verpflichten, deren Bedürfnisse nach Schutz und sozialer Gerechtigkeit stärker zu berücksichtigen. Zum anderen käme es darauf an zu verhindern, daß ein Grundrechtsgefälle zwischen verschiedenen Staaten entsteht und daß unterschiedliche Grundrechtsstandards zu Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen Markt führen. Der Nationalstaat biete außerdem im Bereich des Volksgruppen- und nationalen Minderheitenschutzes keine ausreichenden Garantien.

Die Weiterentwicklung von politischen und sozialen Grundrechten in der EU kann auf verschiedenen Wegen erfolgen: durch den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und / oder zur Europäischen Sozialcharta (ESC), durch die Aufnahme einer Kernliste von Grundrechten in den Europäischen Unionsvertrag (EUV) oder durch die Ausarbeitung eines umfassenden Grundrechtskatalogs auf europäischer Ebene.

Größte Zustimmung fand die Forderung des Beitritts der EU zur EMRK bzw. die Anerkennung der EMRK durch die EU zum Schutz der zivilen und politischen Grundrechte. Dies würde einen einheitlichen Standard für ganz Europa schaffen, die Berücksichtigung grundrechtlicher Standards v.a. im Bereich der 3. Säule des EU-Vertrages gewährleisten, den Grundrechtsschutz durch den EuGH stärken und den individuellen Zugang zum EuGH in Grundrechtsfragen verbessern. Eingewandt wurde, daß diese Maßnahme keine wesentliche Verbesserung des Grundrechtsschutzes im Vergleich zum derzeitigen Zustand bewirken würde. Gegen die Inkorporierung der EMRK in den EUV wurde vorgebracht, daß eine Kompetenzvermutung zugunsten der EU in Grundrechtsfragen entstehen könnte mit einer unabsehbaren Dynamik. Außerdem würde dadurch der notwendige politische Prozeß, sich über den für die EU adäquaten Grundrechtsschutz explizit politisch zu einigen, abgekürzt.

Hinsichtlich der Sicherung sozialer Grundrechte wurde der Beitritt zur Europäischen Sozialcharter vorgeschlagen, wobei aber differenziert vorgegangen werden sollte. In einem Beitrag wurde die Meinung vertreten, daß die EU eigene Organe zur Überwachung der Einhaltung der Sozialcharta etablieren sollte.

Die Garantie von sozialen Grundrechten wurde in Zusammenhang mit der möglichen Osterweiterung der EU problematisiert. Zum einen würde es die geringere ökonomische Leistungsfähigkeit der osteuropäischen Beitrittskandidaten unmöglich machen, soziale Grundrechte auch tatsächlich einzulösen. Dagegen wurde vorgebracht, daß die Verankerung von sozialen Grundrechten in der EU vor einem Beitritt osteuropäischer Länder dazu geeignet sei, einen grundrechtlichen Mindeststandard für alle EU-Bürger zu sichern.

Kontrovers diskutiert wurde die Option, einen eigenen Grundrechtskatalog für die EU auszuarbeiten. Im Bereich der zivilen und politischen Grundrechte bestehe die Gefahr, daß ein auf europäischer Ebene verhandelter Katalog hinter das Schutzniveau, das die EMRK garantiere, zurückfallen würde. Als Beispiel wurde auf die regressive Dynamik im Bereich der 3. Säule (Inneres und Justiz) hingewiesen, wo insbesondere der Rechtsschutz von Migranten defizitär sei.

Im Bereich der sozialen Grundrechte stellt sich zudem die Frage der Umsetzung. So wünschenswert die Verankerung von sozialen Grundrechten im Rahmen eines Grundrechtskataloges langfristig wäre, so unrealistisch und unpraktikabel erscheint sie kurzfristig.

Es wurde auf die Tatsache hingewiesen, daß es nicht einmal in manchen Mitgliedsländern einen umfassenden Grundrechtskatalog gibt. Ob es angesichts dieser Tatsache sinnvoll sei, einen solchen auf EU-Ebene zu etablieren, wurde kontrovers beurteilt. Der Meinung, daß die EU politisch dazu nicht hinreichend legitimiert sei, stand die Auffassung gegenüber, daß allein die Diskussion darüber einen notwendigen Anstoß geben kann, die Grundrechtsfrage sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene voranzutreiben.

Als Alternative wurde die Stärkung einzelner Grundrechte im EU-Vertrag vorgeschlagen und erhielt vielfältige Zustimmung. Dadurch könnten kurzfristig und wirksam Fortschritte im Grundrechtsbereich erzielt werden. Außerdem wäre gewährleistet, daß solche einzelne Rechtschutzgarantien auch politisch von den verantwortlichen Akteuren getragen und unterstützt würden. Genannt wurden die Verankerung des Gleichheitsgrundsatzes, der in der EMRK fehlt, sowie Schritte gegen die Diskriminierung.

Eine weitere Forderung betraf die Verstärkung des richterlichen Grundrechtsschutzes. Es sollte keine Rechtsakte und Maßnahmen der EU geben, die nicht durch den EuGH und / oder das Europäische Parlament einer grundrechtlichen Kontrolle unterzogen werden können.

2. Welche Grundrechte sollen in welchen Politikfeldern auf europäischer Ebene garantiert werden?

Die Diskussionsteilnehmer waren überwiegend der Auffassung, daß alle der im Bericht des Weisenrates genannten politischen und sozialen Grundrechte auf europäischer Ebene geschützt werden sollen. Die Diskussion konzentrierte sich daher überwiegend darauf, bestehende Defizite aufzuzeigen und Erweiterungsmöglichkeiten zu benennen.

Explizit angesprochen wurden Defizite im Bereich des Grundrechtsschutzes für Drittstaatsangehörige (siehe folgender Abschnitt), der Schutz von nationalen Minderheiten und die Frage der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes im Kompetenzbereich von “Schengen”.

Im Bereich der sozialen Grundrechte wurde die Wichtigkeit aller sozialen Grundrechte betont, weshalb eine Prioritätensetzung kaum möglich erscheint. Einzelne Nennungen von besonders wichtigen sozialen Grundrechten bezogen sich auf den Zugang zu Arbeit, zu sozialer Absicherung, zu Wohnung, den Schutz der Familie und der Kinder. Mehrfach wurde kritisiert, daß soziale Grundrechte weitgehend an den Erwerbsstatus bzw. den Status als Arbeitnehmer gebunden sind, während Gruppen, die nicht im Arbeitsprozeß stehen, besonders gefährdet seien und erweiterten Schutzes bedürften.

Es wurde darauf hingewiesen, daß eine Ausweitung des derzeitigen Grundrechtsschutzes bei der Regierungskonferenz in Amsterdam geplant sei. Relevant seien insbesondere Überlegungen, einen Gleichheitsgrundsatz in den EUV aufzunehmen, die Zuständigkeit des EuGH (Art. F (2) EUV) auszuweiten und einzelne Verbesserungen in der 2. und 3. Säule vorzunehmen.

Diskutiert wurde in der Folge der Zusammenhang zwischen dem Gleichheitsgrundsatz und positiven Maßnahmen zum Schutz bzw. zur Förderung von benachteiligten Gruppen. Gleichheitsgrundsatz und positive Fördermaßnahmen könnten nämlich in Widerspruch zu einander

geraten. Von mehreren Sprechern wurde allerdings gefordert, daß das Diskriminierungsverbot positiven Fördermaßnahmen, die eine Bevorzugung einzelner Gruppen bedeuten (z.B. von Frauen oder diversen Minderheiten), nicht widersprechen dürfe. Die Möglichkeit zur Durchführung von "affirmative action"-Programmen sollte daher explizit als Grundsatz im EU-Recht verankert werden. Dagegen wurde kritisch eingewendet, daß Konflikte vorprogrammiert seien, wenn affirmative Aktionen in die Kompetenz der EU kommen sollten, während Diskriminierungen vorwiegend auf nationalstaatlicher Ebene geschehen.

Kontrovers diskutiert wurde im Anschluß daran die Frage, ob die EU Versäumnisse der Mitgliedstaaten kompensieren kann bzw. soll. Einige der Teilnehmer waren der Auffassung, daß die EU von ihrer politischen Struktur her nicht in der Lage sei, die Defizite im Grundrechtsschutz der Mitgliedstaaten auszugleichen. Sie würde rasch an Akzeptanzgrenzen stoßen. Eine Mehrheit war hingegen der Auffassung, daß die EU nicht nur eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners verfolgen, sondern höhere Standards anstreben sollte. Es wurde auf die Vorreiterrolle der EU insbesondere im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und im Bereich der Unionsbürgerschaft hingewiesen. Von einer aktiven Rolle der EU könnten positive Signale ausgehen. Die österreichische Präsidentschaft in der EU in der zweiten Hälfte 1998 könnte z.B. dafür genutzt werden, die Anliegen einer Verbesserung des Grundrechtsschutzes an die Regierung und die Sozialpartner heranzutragen.

Forderungen zur Erweiterung der Grundrechte über das vom Weisenrat geforderte Maß hinaus wurden in folgenden Bereichen erhoben:

a) Das Diskriminierungsverbot sollte sich auch explizit auf behinderte Menschen erstrecken. Es wurde angeregt, diesbezüglich eine Beweislastumkehr einzuführen, um das Diskriminierungsverbot effektiv zu gestalten. Die Diskriminierung von Behinderten geschehe in vielen Fällen nicht absichtlich, sondern aufgrund des mangelhaften Problembewußtseins, z.B. bei der Bauplanung.

b) Politische Partizipationschancen sollten verbessert und die Transparenz des politischen Prozesses auf EU-Ebene sollte erhöht werden: z.B. durch die Vereinfachung der Gründungsverträge; die Einführung eines Beschwerderechtes bei EU-Institutionen; die Einführung von Mitbestimmungsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren (beispielsweise im Falle der Umweltverträglichkeitsprüfung und anderen Kompetenzbereichen der EU); oder die Herabsetzung des Wahlalters bei EU-Wahlen auf 16 Jahre. In einem Beitrag wurde darauf hingewiesen, daß die Transparenz in der EU größer sei als auf nationalstaatlicher Ebene. Anstelle der Einführung von europaweiten Referenda, die vereinzelt gefordert worden waren, sollten die Rechte des Europaparlaments ausgebaut werden. Referenda könnten die in sie gesteckten Erwartungen nicht erfüllen und würden das Subsidiaritätsprinzip aushöhlen.

c) Soziale Grundrechte sollten für jedes Individuum gelten, unabhängig vom Erwerbsstatus.

d) Wenn die Bewahrung einer intakten Umwelt nicht als Grundrecht durchsetzbar sei, so solle die EU im Umweltbereich jedenfalls mehr Kompetenzen erhalten und eine eigene Agenda entwickeln.

3. Grundrechte für Drittstaatsangehörige

Welche Grundrechte sollten als spezifische Rechte von Unionsbürgern formuliert werden und welche sollten staatsangehörigkeitsneutral sein, also auch für Drittstaatsangehörige gelten, die sich vorübergehend oder auf Dauer im Territorium der Union befinden?

Als naheliegende Antwort auf diese Frage bietet sich die Verankerung eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Rahmen eines Grundrechtskatalogs an. Ausnahmen von einer Regel der rechtlichen Gleichstellung von Drittlandsausländern müßten dann positiv begründet werden. Es wurde jedoch in der Diskussion auch darauf hingewiesen, daß die EMRK einen solchen Gleichheitsgrundsatz nicht enthalte, obwohl er ursprünglich erwogen worden war.

Ein zweiter Vorschlag zielt auf die Schaffung eines besonderen Rechtsstatus für niedergelassene Drittlandsausländer in der Union. In den Worten einiger Diskussionsteilnehmer sollte die EU sich als “Schutzmacht” für Drittstaatsangehörige verstehen und eine auf Aufenthalt begründete “funktionale” Bürgerschaft (“denizenship”) schaffen.

Nach Meinung eines Diskutanten sind besondere Unionsbürgerrechte auch identitätsstiftend und daher notwendig für die Weiterentwicklung der Union. Für diesen Zweck genüge es jedoch, politische Beteiligungsrechte Unionsbürgern vorzubehalten. Andere Redner vertraten die Auffassung, daß gerade eine in Abgrenzung zu Immigranten gebildete kollektive Identität der Unionsbürger tendenziell nationalistisch sei und eine Dynamik des Ausschlusses stütze.

In beiden Diskussionsforen wurden drei mögliche Kriterien für die Zuerkennung von Rechten an Drittstaatsangehörige diskutiert, die in der Umfrage von einzelnen Befragten vorgeschlagen worden waren:

a) das *Reziprozitätprinzip*, nach dem Drittstaatsangehörige jene Rechte genießen sollen, die Unionsbürgern in deren Herkunftsstaaten zuerkannt würden;
b) die Einschränkung staatsangehörigkeitsneutraler Rechte auf einen *Kernbereich* von Menschenrechten (jene, welche “die Menschenwürde betreffen”);
c) gleiche Rechte für Drittstaatsangehörige erst nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer.

Das Reziprozitätsprinzip wurde einhellig abgelehnt. Es ist für Grundrechte unangemessen und würde das Niveau des Grundrechtsschutzes in der EU auf jenes in weniger demokratischen oder ökonomisch weniger entwickelten Staaten absenken. Die Beschränkung des

Gleichheitsgrundsatzes auf einen Kernbereich von Menschenrechten fand dagegen einzelne Befürworter. Während die Geltung der in der EMRK verankerten Rechte für Drittstaatsangehörige außer Streit stehe, sei die Zuteilung anderer Rechte eine politische Entscheidung. Aufenthaltsfristen als Voraussetzung für den Genuß bestimmter Rechte (wie Freizügigkeit am Arbeitsmarkt oder politische Beteiligungsrechte) wurden grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Die Vorstellungen darüber, was angemessene Fristen seien, gingen jedoch deutlich auseinander. Seitens einer europäischen NGO (ESAN) wurden 6 Monate vorgeschlagen.

In der Frage des Grundrechtsschutzes für Drittstaatsangehörige dürfe die Union jedenfalls nicht hinter den Standard der EMRK zurückfallen. Es wurde auch darauf hingewiesen, daß es im weiteren Sinn nicht nur um Grundrechte für Drittstaatsangehörige gehe, sondern auch für de iure oder de facto Staatenlose. In den Mitgliedsstaaten gibt es eine wachsende Zahl von Ausländern, die kein Aufenthaltsrecht genießen aber aufgrund fehlender Dokumente nicht in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden können.

Bei der Diskussion des Katalogs der politischen und sozialen Grundrechte wurden verschiedentlich Beschränkungen oder Ausnahmen für Drittstaatsangehörige in den folgenden Bereichen für zulässig oder notwendig erklärt: bei der Bewegungsfreiheit zwischen den Staaten der Union, beim Zugang zum Arbeitsmarkt, bei Mindestlöhnen und bei politischen Beteiligungsrechten. Von anderen Debattenrednern wurden diese Beschränkungen eher abgelehnt bzw. vorgeschlagen, solche Rechte inhaltlich statt nach Staatsangehörigkeit zu differenzieren. Im Diskussionsforum über soziale Rechte wurde eine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit bei den vom Weisenrat genannten sozialen Zielbestimmungen (S. 54-55 des Berichts) generell abgelehnt. Der Vorschlag des Weisenrates, Drittstaatsangehörige speziell vom Recht auf freie Wahl des Berufs und des Bildungssystems auszunehmen (siehe Seite 53), wurde als nicht ausreichend begründet kritisiert.

In der Debatte um zivile und politische Rechte kritisierte ein Beitrag den Plan, eine Unionsbürgerschaft zweiter Klasse für mittel- und osteuropäische Staaten zu schaffen, indem deren Bürgern das Recht auf Bewegungsfreiheit und Niederlassung im gesamten Territorium der Union vorläufig vorenthalten würde. Der niederländische Entwurf für die Revision des Unionsvertrags sieht allerdings die Realisierung der vollen Bewegungsfreiheit für Personen im gesamten Gebiet der Union innerhalb von 5 Jahren vor. Ein Redner wies darauf hin, daß eine generelle Ungleichstellung bei politischen Rechten problematisch sei, weil dies Beschränkungen von Freiheitsrechten (wie etwa die Einschränkung der Versammlungsfreiheit für Drittlandsausländer in Österreich) legitimieren würde. Ein weiterer Beitrag wies auf mögliche Konflikte zwischen individuellen Freiheitsrechten und dem Anliegen des Schutzes von Immigranten und anderen Minderheiten hin. So könne das Recht auf freie Meinungsäußerung mit dem Verbot rassistischer Propaganda kollidieren oder das Prinzip der Gleichheit von Mann und Frau ein Eingreifen in das Familienleben von Angehörigen bestimmter ethnischer und religiöser Gruppen rechtfertigen. Ein anderer Redner betonte dagegen, daß die Rechts-

vorstellungen der Mitgliedsstaaten nicht durch fremde kulturelle Praktiken (wie Polygamie in einigen islamischen Gesellschaften) verändert werden soll und daß die Gewährung des Versammlungsrechts für Ausländer auch zu fremdenfeindlichen Reaktionen bei Einheimischen führen könne.

Schließlich wurden drei Möglichkeiten diskutiert, wie die rechtliche Integration von Immigranten aus Drittstaaten in der Union verbessert werde könnte:

a) die Harmonisierung und Erleichterung der Einbürgerungen in allen Mitgliedsstaaten einschließlich der Zulassung von Doppelstaatsangehörigkeiten;

b) die direkte Verleihung der Unionsbürgerschaft an Drittstaatsangehörige (automatisch nach 5 Jahren Aufenthalt oder aufgrund eines besonderen Einbürgerungsverfahrens) auch ohne Einbürgerung auf nationaler Ebene;

c) die Schaffung eines einheitlichen Status für niedergelassene Drittstaatsangehörige in der Union mit weitgehender rechtlicher Gleichstellung mit den Unionsbürgern.

Die Option c) stieß auf die breiteste Zustimmung und wurde als die kurzfristig einzig realistische bezeichnet, die möglichst rasch verwirklicht werden solle. Ansätze dazu seien bereits in den Assoziationsabkommen vorgezeichnet, wobei jedoch zahlreiche Herkunftsstaaten von Immigranten nicht einbezogen sind. Die Alternativen a) und b) wurde kontroversieller diskutiert. Gegen a) wurde eingewandt, daß die Mitgliedsstaaten den Zugang zur Staatsangehörigkeit als Kernbereich ihrer Souveränität betrachten. Nach anderen Aussagen wäre diese Option jedoch die nächste Priorität bzw. das Fernziel nach der Verbesserung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen. Die Integration in die Staatsangehörigkeit bringe eine weitergehende rechtliche Gleichstellung als der alleinige Zugang zu den beschränkten Rechten der Unionsbürgerschaft. Die Option b) fand daher auch die geringste Zustimmung. Die Unionsbürgerschaft sei in ihren derzeitigen Bedeutungen so eng mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedsstaaten verknüpft, daß eine solche Trennung unmöglich sei.

4. Wie weiter? Implementation erweiterter Grundrechte in der Union und Gestaltung eines öffentlichen Dialogs in Österreich

Zum Abschluß der Tagung wurden in beiden Diskussionsforen die Vorschläge des Weisenratsberichts diskutiert, in der Union und den Mitgliedsstaaten einen breiten Dialog über erweiterte Grundrechte zu initiieren, der auf einer nächsten Regierungskonferenz nach Ablauf von 5 Jahren in eine neue Änderung des EU-Vertrags münden soll (siehe S. 57–58 des Berichts). Die einzelnen Vorschläge zu einem solchen Verfahren stießen bei den Teilnehmern auf breite

Zustimmung, wobei vor allem die Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen positiv hervorgehoben wurde.

Einige ergänzende Anregungen wurden formuliert:

1. Information: Es bestehe unter NGOs und der Bevölkerung ein großes Informationsdefizit und -bedürfnis über Grundrechte, insbesondere hinsichtlich der Beziehung zwischen den Grundrechten in den nationalen Verfassungen, in internationalen Abkommen und in der Union. Vorgeschlagen wurde die Erstellung einer eigenen Homepage der Kommission oder des Parlaments im Internet mit angeschlossenen Diskussionslisten sowie die Einrichtung einer innerstaatlichen Arbeitsgruppe unter Einbeziehung von NGOs, Behörden, sowie juristischen und sozialwissenschaftlichen Experten.

2. Vernetzung: Auf innerstaatlicher Ebene sollten die Ergebnisse der Beratungen einer solchen Arbeitsgruppe regelmäßig den österreichischen Abgeordneten des Nationalrats und des Europaparlaments mitgeteilt werden. Die Mitglieder der Grundrechtskommission des österreichischen Nationalrates sowie die Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich sollten regelmäßig beigezogen bzw. informiert werden. Seitens des IHS als Veranstalter der Tagung wurde darauf hingewiesen, daß Initiativen zur Vernetzung zwischen den österreichischen und europäischen NGOs, die sich am Dialog über Grundrechte beteiligen wollen, von diesen selbst ausgehen sollten. Der Vertreter der österreichischen Bischofskonferenz betonte, daß diese das Anliegen der Tagung nachdrücklich unterstützt und auch kurzfristig noch während der Abschlußphase der Regierungskonferenz diesbezügliche Vorschläge auf europäischer Ebene einbringen will.

3. Die österreichische Präsidentschaft im Europäischen Rat während des zweiten Halbjahres 1998 wird als Gelegenheit gesehen, die Ergebnisse des zivilgesellschaftlichen Dialogs auch in die Initiativen der Regierung auf Unionsebene einfließen zu lassen. Unter anderem wurde erwähnt, daß für diese Zeit bereits Tagungen über die Rechte von sozialen und ethnischen Minderheiten geplant seien. Es gab jedoch auch skeptische Stimmen, die darauf verwiesen, daß ein solches österreichisches Engagement auf Unionsebene eines innerstaatlichen Rückhalts bedürfe, der zur Zeit nicht gegeben sei. Nach 77 Jahren gibt es noch immer keinen Grundrechtskatalog in der österreichischen Verfassung und die Glaubwürdigkeit eines österreichischen Vorstoßes auf Unionsebene wäre unter diesen Voraussetzungen eher gering.

4. Timing: Der Beitritt der Union zur EMRK wurde von den meisten Teilnehmern als kurzfristiges Ziel bezeichnet. Die Ausarbeitung eines umfassenderen Grundrechtskatalogs und dessen Aufnahme in den Unionsvertrag müsse jedenfalls bis 2002 abgeschlossen sein, weil das Auslaufen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu diesem Zeitpunkt ohnehin eine neuerliche Revision der Verträge notwendig mache. Würde diese Gelegenheit

versäumt, dann gäbe es wahrscheinlich auf längere Sicht nur mehr wenig Chancen, erweiterte Grundrechte im Unionsvertrag zu verankern.