

Die soziale Dimension der Europäischen Union: Kontroversen und Ergebnisse des Konvents

Martin Brusis

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Die soziale Dimension der Europäischen Union: Kontroversen und Ergebnisse des Konvents

Martin Brusis

Ergebnisse:

Der Verfassungsentwurf des Konvents stärkt die soziale Dimension der Europäischen Union im Hinblick auf Werte, Ziele und Grundrechte. Es ist jedoch nicht gelungen, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf Kernbereiche der EU-Sozialpolitik auszuweiten.

Bewertung:

Die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel in der Sozial- und Steuerpolitik beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der Union angesichts der sozialpolitischen Konsequenzen von Globalisierung, alternden Gesellschaften, Osterweiterung und Währungsunion.

Schlüsseldokument:

- Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zum sozialen Europa (CONV 516/1/1/03)

Die soziale Dimension der Europäischen Union gehörte aus zwei Gründen zu den besonders kontroversen Themen in den Beratungen des Konvents. Zum einen vertraten die am Konvent beteiligten Parlamentarier und Regierungsvertreter sehr unterschiedliche sozialpolitische Ordnungsmodelle, die in den jeweiligen nationalen sozialstaatlichen Traditionen – britisch, kontinentaleuropäisch, skandinavisch – wurzeln und unterschiedliche Niveaus sozialpolitischer Regulierung bzw. marktwirtschaftlicher Freiheit nahe legen (CONV 432/02). Zum anderen dokumentierten die 2002/03 in Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Österreich parallel entbrannten Reformdebatten und -konflikte eindrücklich, vor welchen Herausforderungen das europäische Gesellschafts- und Sozialmodell steht. Im Hinblick auf den Rechtsbestand und die öffentliche Wahrnehmung der EU ist die soziale Dimension der europäischen Integration zweifellos schwächer entwickelt als die ökonomische Dimension. Im Wissen um dieses Ungleichgewicht maßen viele Konventsmitglieder einer Stärkung des sozialen Europas große Bedeutung bei. Wie die folgende Analyse zeigt, wurde die soziale Dimension im Entwurf des Verfassungsvertrags aufgewertet, allerdings ohne die sozialpolitische Handlungsfähigkeit der EU zu erweitern.

Vier große Herausforderungen

Wenn man von *einem* europäischen Gesellschafts- und Sozialmodell reden will, dann lassen sich die im Vergleich mit anderen Weltregionen egalitäre Einkommensverteilung, die relativ umfangreichen öffentlichen Sozialaufgaben und -ausgaben, die vergleichsweise entwickelten und inklusiven sozialen Sicherungssysteme sowie die relativ starke Repräsentation

organisierter Interessen als seine wichtigsten Komponenten identifizieren. Im März 2002 erklärte der Europäische Rat von Barcelona, das europäische Sozialmodell basiere unter anderem auf sozialem Dialog und einem hohen Niveau des sozialen Schutzes.

Diese Elemente sind vier großen Herausforderungen ausgesetzt. Im globalisierten Wettbewerb verfügen Kapitalanleger über attraktive Alternativen zu den europäischen Standorten. Führende europäische Volkswirtschaften haben ihren einstigen technologischen Vorsprung nicht halten können, und die durch das europäische Sozialmodell bedingten höheren Arbeitskosten sind zu einem kritischen Einflussfaktor der Wettbewerbsfähigkeit geworden. Zweitens gefährden die Folgekosten der demographischen Alterung in den meisten europäischen Ländern die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme.

Drittens beschränkt die Wirtschafts- und Währungsunion den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten und damit die Finanzierung von Sozialausgaben. Unter den gegebenen Haushaltszwängen können die Mitgliedstaaten nur durch die Erhöhung der Beschäftigungs- und Erwerbsquote die fiskalischen Kosten von Erwerbslosigkeit und alternden Gesellschaften unter Kontrolle halten. Um einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen, müssen sie ihre Arbeitskosten verringern und ihre Arbeitsmärkte flexibilisieren, was nahe legt, die Finanzierung der Sozialpolitik von Sozialversicherungsbeiträgen auf Steuern zu verlagern. Steuerpolitische Instrumente stehen den Mitgliedstaaten jedoch nur noch begrenzt zur Verfügung, da die vertiefte ökonomische Integration sowohl in der Währungsunion als auch weltweit den Wettbewerb um mobile Steuerquellen verschärft hat. Die einkommenspolitischen Zwänge der Währungsunion sowie die notwendige Flexibilisierung von Arbeitsmärkten beschneiden die Einflussmöglichkeiten für organisierte Interessen. Wettbewerbspolitische Aktivitäten der Europäischen Kommission und Urteile des Europäischen Gerichtshofs tendieren dazu, soziale und öffentliche Dienstleistungen („Daseinsvorsorge“) der Mitgliedstaaten der Logik des Binnenmarkts unterzuordnen, was die Inklusivität und Finanzierbarkeit nationaler Sozialstaaten in Frage stellt (vgl. CONV 515/03).

Viertens wird die Erweiterung die Einkommensdisparitäten zwischen den EU-Mitgliedstaaten um mehr als das Doppelte vergrößern. Damit werden die Unterschiede in den nationalen Prioritäten und Interessen aufgrund unterschiedlicher ökonomischer Ausgangslagen zunehmen. Die Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen in die neuen Mitgliedstaaten liegt zwar im Interesse des gesamten europäischen Wirtschaftsraums, verschlechtert aber die Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Arbeitskräfte und Grenzregionen in der heutigen EU. Zudem wird die Erweiterung nach Herstellung der Freizügigkeit eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern zur Folge haben, die insbesondere das kontinentaleuropäisch-skandinavische Modell eines stark zwischen reichen und armen gesellschaftlichen Gruppen umverteilenden Sozialstaats zu gefährden scheint.

Inwieweit die Folgen von Globalisierung, Alterung, Währungsunion und Erweiterung europäische oder nationalstaatliche Antworten erfordern, ist bei Politikern und Wissenschaftlern umstritten, ebenso wie die Frage, ob das europäische Sozialmodell überhaupt aufrechtzuerhalten ist. Der Konvent bot die Chance, darüber nachzudenken und einen Verfassungsrahmen zu konstruieren, der der EU ermöglicht, notwendige und angemessene Politiken zu entwickeln. Die Erklärung von Laeken hatte den Konvent insofern dazu ermächtigt, als sie gefragt hatte, wie die Zusammenarbeit in den Bereichen soziale Integration, Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit verstärkt werden könne.

Die Debatte im Konvent

Das „soziale Europa“ hatte in der Laekener Erklärung allerdings nur eine nachrangige Bedeutung, was auch darin zum Ausdruck kam, dass der Konvent zunächst keine Arbeitsgruppe zu diesem Thema einrichtete. Im Zuge der Konventsberatungen gewann das Thema jedoch an Gewicht. Die Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ konnte sich vor allem wegen der Meinungsunterschiede zur Einführung sozialpolitischer EU-Ziele und -Zuständigkeiten nicht auf konkrete Empfehlungen einigen, woraufhin der Konvent am 7. November 2003 über diese Fragen eine Plenartagung abhielt.

Das Konventspräsidium entschied anschließend, doch eine Arbeitsgruppe zum sozialen Europa einzurichten. Ihr Arbeitsauftrag bestand darin, EU-Grundwerte und soziale Ziele, die EU-Kompetenzen im Sozialbereich, die Rolle der offenen Koordinierungsmethode sowie der Sozialpartner und die Beziehungen zwischen der Koordinierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu klären bzw. zu definieren (CONV 421/02). An der Gruppe unter Leitung von Georges Katiforis, dem stellvertretenden Konventsvertreter der griechischen Regierung, nahmen 70 Mitglieder des Konvents teil, was das große Interesse an sozialen Fragen im Konvent verdeutlicht. Die Arbeitsgruppe traf sich zwischen dem 6. Dezember 2003 und dem 27. Januar 2003 fünfmal und legte am 6. Februar 2003 einen vielfach gelobten Abschlussbericht vor (CONV 516/1/1/03). Innerhalb der Arbeitsgruppe und im Konvent waren vor allem folgende Fragen umstritten (CONV 548/03):

- *Soll das Regelverfahren der Beschlussfassung (Qualifizierte Mehrheitsabstimmung im Rat (QMV) sowie Mitentscheidung) auf bisher der Einstimmigkeitsregel unterliegende Bereiche der Sozialpolitik ausgedehnt werden?* Im Sozialpolitik-Artikel des EGV fallen vier Bereiche unter die Einstimmigkeit: die soziale Sicherheit und der soziale Schutz der Arbeitnehmer; Kündigungsschutz; kollektive Interessenvertretung; Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Art. 137.1c, d, f und g EGV). Gemäß dem Vertrag von Nizza kann der Rat für die zuletzt genannten drei Bereiche einstimmig beschließen, die QMV einzuführen. Außerdem gilt die Einstimmigkeitsregel für die Antidiskriminierungspolitik (Art. 13 EGV) sowie für die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern (Art. 42 EGV). Während die Mehrheit der Arbeitsgruppe „soziales Europa“ für die Ausdehnung der QMV auf die Art. 13 und 42 EGV sowie, nach einer präziseren Definition der Einzelbereiche, auch auf Art. 137 EGV plädierte, lehnten dies mehrere Regierungsvertreter ab. So wandte sich der britische Vertreter Peter Hain gegen die Ausweitung der QMV, da er befürchtete, ermäßigte Busfahrkarten für britische Rentner könnten in diesem Fall als EU-rechtswidrige Diskriminierung angesehen werden. Die Übernahme der QMV könne dazu führen, dass “perhaps many Member States might be more reluctant to develop social security systems to promote greater labour mobility because they think that Community legislation might impose unacceptable financial or administrative burdens” (Plenarsitzung am 7. Februar 2003; Dok. Nr. 7039; CONV 1138).
- *Soll die EU eigene Gestaltungskompetenzen im Bereich der Daseinsvorsorge erhalten?* Artikel 16 des EG-Vertrags ruft die Gemeinschaft dazu auf, die Bedingungen zu schaffen und zu erhalten, dass mitgliedstaatliche Dienste der Daseinsvorsorge ihre Funktionen erfüllen können. Strittig war, ob der Artikel in eine Rechtsgrundlage umformuliert werden sollte, die den Beschluss von EU-

Rechtsvorschriften über Leistungen der Daseinsvorsorge ermöglicht. Die Befürworter einer solchen positiven Rechtsetzungskompetenz erhofften sich davon einheitliche Regelungen, die nationale Daseinsvorsorge-Dienste gegen EU-wettbewerbsrechtlich begründete Einschränkungen schützen (vgl. CONV 232/02; CONV 364/02). Zu den Gegnern des Vorschlags gehörten unter anderem die Konventsvertreter der Bundesregierung, da sie die nationalen Daseinsvorsorge-Dienste unter den Schutz des Subsidiaritätsprinzips stellte und den Mitgliedstaaten die Freiheit zur Gestaltung ihrer Daseinsvorsorgeleistungen erhalten wollte (Plenarsitzungen vom 4. Juli und 7. Februar 2003).

- *Soll die Methode der offenen Koordinierung in der Verfassung verankert werden?* Bereits jetzt bieten Art. 129 EGV (Beschäftigungspolitik) sowie die Art. 137.2a und 140 EGV (Sozialpolitik) vertragliche Grundlagen für die offene Koordinierungsmethode. Bei dieser Methode handelt es sich um einen gegenseitigen Lern- und Austauschprozess über die beste Praxis der Problemlösung, innerhalb dessen die EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele, Indikatoren und Leitlinien vereinbaren, deren Umsetzung regelmäßig geprüft und evaluiert wird. Eine explizite rechtliche Regelung der Methode würde nach Meinung vieler Konventsmitglieder die Beteiligung von Parlament und Kommission sichern und die Anwendung der Koordinierung bei bestehenden EU-Gesetzgebungsbefugnissen ausschließen (vgl. Dok. Nr. 7105; CONV 545/03). Einige Konventsmitglieder argumentierten jedoch, dass dies die Flexibilität der Methode einschränken würde.
- *Soll die sozialpolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik verbunden werden?* Nach Art. 99 EGV koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik, indem sie gemeinsam die Grundzüge beschließen. Im März 2002 (Barcelona) vereinbarten die Staats- und Regierungschefs, die Erarbeitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien zeitlich auf die Formulierung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik abzustimmen. Umstritten war im Konvent insbesondere, ob und wie auf Vertragsebene und institutionell eine Gleichrangigkeit sozial-, beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Interessen im Koordinierungsprozess gewährleistet werden soll.

Ergebnisse

Der Entwurf des Konvents zu einem Verfassungsvertrag (im Folgenden: Europäischer Verfassungsentwurf, EVE) hat bei den sozialen Grundwerten, Grundrechten und Zielen der EU bedeutende Fortschritte hin zu einer Stärkung der sozialen Dimension der EU erreicht. Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung wurden als Werte der EU neu in Art. I-2 EVE des Verfassungsentwurfs aufgenommen. Ebenso gelangten die Vollbeschäftigung und die soziale Marktwirtschaft als neue Ziele in den Verfassungsentwurf (Art. I-3.3 EVE), während die bisherigen Art. 2 EUV und Art. 2 EGV die EU nur auf ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz verpflichtet hatten. Da der Konvent die Grundrechtscharta mit ihren sozialen Rechten (Art. II-27 – II-38 EVE) in unveränderter Form in den Verfassungsentwurf einfügte, erhalten die EU-Bürger mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags die Möglichkeit, diese Rechte einzuklagen (vgl. CONV 535/03).

Der Begriff des europäischen Sozialmodells taucht im Verfassungsentwurf ebenso wenig auf wie eine für alle EU-Kompetenzbereiche geltende Querschnittsklausel zu den sozialen Werten und Zielen der EU. Obwohl die Konventsmehrheit auf den Plenartagungen vom 27./28. Februar und vom 4. Juli 2003 für eine solche horizontale Klausel eintrat, nahm das Präsidium diese nicht unter die allgemeinen Anwendungsbestimmungen des dritten Teils (Titel I) des Verfassungsentwurfs auf. Die horizontale Klausel hätte es dem Europäischen Gerichtshof ermöglicht, auch soziale EU-Normen in die Beurteilung von Konflikten zwischen den EU-Wettbewerbsnormen (Beihilfenkontrolle) und mitgliedstaatlichen sozialen Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge einzubeziehen. Nun bleibt abzuwarten, ob der Gerichtshof sich in einschlägigen Fällen ersatzweise stärker am neuen EU-Ziel der „sozialen Marktwirtschaft“ oder am Grundrecht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. II-36 EVE) orientieren wird.

Der Verfassungsentwurf ordnet die Sozialpolitik der Kompetenzkategorie der geteilten Zuständigkeit (I-13.1 EVE) zu und ermöglicht somit, dass die EU und die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden können. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (I-11 EVE). Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen (I-14.4 EVE). Der Verfassungsentwurf klärt jedoch nicht, wie die Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik in den wirtschaftspolitischen Koordinationsprozess eingeht. Da Art. 128 EGV, der eine Unterordnung der beschäftigungspolitischen Leitlinien unter die Grundzüge der Wirtschaftspolitik impliziert, nicht verändert wurde (jetzt: Art. III-95 EVE), ist zu vermuten, dass diese Nachrangigkeit auch für die Sozialpolitik gelten wird.

Die EU wird im ersten Teil des Verfassungsentwurfs unter dem Titel VI (Art. I-47 EVE) dazu verpflichtet, die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union anzuerkennen und zu fördern; überdies soll sie den sozialen Dialog fördern und dabei die Autonomie der Sozialpartner achten. In den allgemeinen Bestimmungen des dritten Teils begründet der Verfassungsentwurf eine EU-Gesetzgebungskompetenz zur Festlegung von Grundsätzen und Bedingungen der Daseinsvorsorge (Art. III-6 EVE), obwohl die Bundesregierung und andere Regierungsvertreter (Schweden) sowie Parlamentarier sich in der Plenardiskussion am 4. Juli 2003 dagegen aussprachen. Entsprechend der Forderung vieler Konventsmitglieder erweitert der Verfassungsentwurf die EU-Zuständigkeiten im Gesundheitswesen (Art. 152 EGV) auf grenzüberschreitende schwere Krankheiten, nicht jedoch auf biologischen Terrorismus und Abkommen der Weltgesundheitsorganisation (Art. III-179 EVE; CONV 388/02). Der Entwurf präzisiert die Methode der offenen Koordinierung in der Sozialpolitik und legt fest, dass das Europäische Parlament in vollem Umfang unterrichtet wird (Art. III-107 EVE).

Was die Entscheidungsverfahren betrifft, dehnt der Verfassungsentwurf die Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und das Mitentscheidungsverfahren auf die Bestimmungen zur sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern (Art. III-18 EVE) aus, nicht aber auf die Anti-Diskriminierungspolitik (Art. III-5 EVE). Die umstrittenen Bestimmungen des Artikels 137 EGV bleiben im Wortlaut unverändert. Inkonsistenzen wie die Differenzierung zwischen den Bereichen von „sozialer Sicherheit und sozialer Schutz“ (Art. 137.1c EGV) und „Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes“ (Art. 137.1k EGV) wurden nicht beseitigt. Im ersten Bereich wird noch immer mit Einstimmigkeit und nach Anhörung des Europäischen Parlaments entschieden, und die Gemeinschaft kann

Mindestvorschriften erlassen. Im zweiten Bereich gilt nach wie vor die QMV und die Mitentscheidung, Mindestvorschriften dürfen aber nicht beschlossen werden.

Bewertung

Die Ergebnisse der Konventsarbeit zum europäischen Gesellschafts- und Sozialmodell vermitteln ein zwiespältiges Bild. Dem Konvent gelang es zweifellos, die soziale Dimension der EU besser auf der Ebene der allgemeinen Werte, Ziele und Prinzipien der Union zu verankern. Sobald er jedoch versuchte, die allgemeinen Verfassungsbegriffe im Hinblick auf die Kompetenzen und Verfahren der EU zu konkretisieren, verhärteten sich die Positionen vieler Regierungsvertreter, und vor allem die britische Regierung begann zu blockieren (vgl. Dok. Nr. 7039). Das größte Versäumnis des Konvents besteht darin, dass es nicht gelang, die Kompetenzen des Art. 137 EGV präziser und enger zu formulieren, um für den gesamten Artikel das Regelverfahren mit qualifizierter Mehrheit einzuführen. Die betreffenden Formulierungsvorschläge der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ wurden vom Präsidium ebenso ignoriert wie der u.a. vom deutschen Konventsmitglied Jürgen Meyer vertretene Vorschlag, eine superqualifizierte Mehrheit einzuführen (CONV 780/03; CONV 535/03).

Als größter Erfolg könnte sich die komplette Übernahme der Grundrechtscharta mit ihren Solidaritätstitel in den Verfassungsentwurf erweisen, auch wenn die Charta weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die EU begründen soll. Denn die Einklagbarkeit der sozialen Grundrechte für EU-Bürger ermöglicht dem Europäischen Gerichtshof eine Weiterentwicklung der sozialen Dimension europäischer Integration in seiner Rechtsprechung. Zudem bietet der EVE nun mehrere Bezugspunkte zum Schutz sozialer und öffentlicher Dienstleistungen der Nationalstaaten gegen eine wettbewerbspolitisch motivierte Deregulierung.

In der Konventsdebatte setzte sich ein Deutungsmuster durch, das den sozialpolitischen Handlungsrahmen der EU in den Horizont der Optimierung des bestehenden Vertrags stellte, statt diesen Handlungsrahmen im Hinblick auf die eingangs genannten sozialpolitischen Herausforderungen neu zu bestimmen. Insbesondere das Präsidium trat für eine solche verfassungsrechtliche Verengung ein, wie die Schlussbemerkung von Giscard d'Estaing in der Plenardiskussion vom 7. Februar 2003 zeigt: «Ce que nous préparons, c'est une Constitution. Ce n'est pas la politique dans tel ou tel secteur, tel ou tel domaine. Dans les interventions, il y a avait souvent un certain mélange des deux. Les Institutions futures de l'Union auront à conduire des politiques sur un certain nombre de sujets. Nous précisons les conditions dans lesquelles elles prendront leurs décisions. Nous ne définissons pas le contenu de ces politiques. En effet, aucune Constitution du monde ne définit le contenu des politiques».

Mag diese Selbstbeschränkung auch gute pragmatische Gründe haben, sie führte jedenfalls genau zu den Blockadelagen und insbesondere zur notorischen britischen Einigelung, die die Regierungskonferenzen der neunziger Jahre prägten und die der Konvent eigentlich überwinden wollte. Das Konventspräsidium unterstützte die Status-Quo-Orientierung vieler Regierungsvertreter, indem es mehrere Vorschläge der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“, die von einer Mehrheit im Konvent mitgetragen wurden, nicht in den Verfassungsentwurf aufnahm. Diese undemokratische Praxis veranlasste viele Mitglieder der Arbeitsgruppe zu

einem Protestbrief an das Präsidium (CONV 780/03), dessen Forderungen jedoch nicht aufgegriffen wurden.

Gemessen an den Herausforderungen von Globalisierung, alternden Gesellschaften, Osterweiterung und Währungsunion liefert der Verfassungsentwurf der EU nicht nur deshalb keinen ausreichenden sozialpolitischen Handlungsrahmen, weil er die Einstimmigkeitsregel in sozialpolitischen Kernbereichen beibehält. Da die Besteuerung von mobilen Einkommensquellen nach wie vor einstimmig entschieden werden muss, dürfte eine EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten auch nicht in der Lage sein, einen steuerpolitischen Unterbietungswettbewerb zu begrenzen, mit allen Folgen für die Finanzierung der Sozialpolitik (vgl. den diesbezüglichen Beitrag des deutschen Außenministers Joschka Fischer in der Plenardiskussion vom 4. Juli 2003). Im Lichte dieser fortbestehenden Defizite erhält die Aufwertung des „sozialen Europas“ im Verfassungsentwurf leider eine primär symbolisch-deklarative Bedeutung.