

Die soziale Dimension im Verfassungsvertrag

Eine Analyse von Martin Brusch

November 2004

ANMERKUNG

Dieser Beitrag ist Teil des Buches „Die Europäische Verfassung in der Analyse“, das in der Tradition von „Maastricht in der Analyse“, „Amsterdam in der Analyse“ und „Nizza in der Analyse“ in Kürze im Verlag Bertelsmann Stiftung erscheinen wird. Die Seitennummerierung des Beitrages wird im Buch entsprechend neu festgelegt. Der Beitrag ist in dieser Fassung noch nicht zitierfähig. Das Buch ist im Rahmen des Projektes „Das Größere Europa“ entstanden, das die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (www.cap.lmu.de) in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung (www.bertelsmann-stiftung.de) durchführt.

INHALT

1. Einleitung

2. Ergebnisse des Verfassungsprozesses

2.1 Werte und Ziele der Europäischen Union

2.2 Kompetenzverteilung

2.3 Koordinierung in der Sozial- und Gesundheitspolitik

2.4 Sozialer Dialog

2.5 Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge)

2.6 Gesundheitspolitik

2.7 Entscheidungsverfahren

3. Fazit

1. Einleitung

Unter den nicht-institutionellen Fragen wurde die soziale Dimension der Europäischen Union im Konvent und in der anschließenden Regierungskonferenz besonders kontrovers diskutiert. Dies lag zum einen daran, dass die beteiligten Parlamentarier und Regierungsvertreter sehr unterschiedliche sozialpolitische Ordnungsmodelle vertraten, die in den jeweiligen nationalen sozialstaatlichen Traditionen – britisch, kontinentaleuropäisch, skandinavisch – wurzeln und unterschiedliche Niveaus sozialpolitischer Regulierung bzw. marktwirtschaftlicher Freiheit nahe legen.

Die grundlegenden Auffassungsunterschiede traten in der vom Konvent zur Ordnungspolitik eingerichteten Arbeitsgruppe hervor, die sich nicht auf konkrete Empfehlungen einigen konnte. Erst die auf Druck vieler Konventsmitglieder vom Präsidium neu geschaffene Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ war in der Lage, sich auf gemeinsame Empfehlungen zu verständigen (CONV 516/1/1/03; Falke 2003). Ein Teil dieser Empfehlungen wurde in den Verfassungsentwurf aufgenommen, von der Regierungskonferenz jedoch wieder abgeschwächt und eingeschränkt.

Zum anderen dokumentierten die während der Beratungen des Konvents und der Regierungskonferenz in Ländern wie Deutschland und Frankreich parallel entbrannten Reformdebatten und -konflikte eindrücklich, vor welchen Herausforderungen die europäischen Sozialstaaten und damit auch das in ihren Gemeinsamkeiten verkörperte europäische Sozialmodell stehen (Alber und Standing 2000; Scharpf 2002). Die europäische Integration hat diese Herausforderungen teils verschärft, teils auch selbst verursacht.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion beschränkt den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten und damit die Finanzierung von Sozialausgaben. Im Zuge der Erweiterung sehen sich die Mitgliedstaaten in einem zunehmenden Wettbewerb um mobile Einkommensquellen, der die Möglichkeiten zur Finanzierung von Sozialausgaben durch Steuern einschränkt.

Das nach der Erweiterung fortbestehende Wohlstandsgefälle zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten bietet nach Einschätzung von Ökonomen Anreize für Wanderungsbewegungen in Mitgliedstaaten mit höheren Sozialleistungsniveaus (Sinn und Ochel 2003), was diesen Sozialstaaten zusätzliche Finanzierungslasten aufbürdet und sie einem Anpassungsdruck aussetzt.

Wettbewerbspolitische Aktivitäten der Europäischen Kommission und Urteile des Europäischen Gerichtshofs tendieren dazu, soziale und öffentliche Dienstleistungen der Mitgliedstaaten („Daseinsvorsorge“) der Logik des Binnenmarkts unterzuordnen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Dienstleistungsfreiheit und zum Diskriminierungsverbot hat dazu geführt, dass nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union ihre Sozialleistungen nicht mehr auf ihre Staatsbürger beschränken, die Inanspruchnahme ihrer Sozialleistungen nicht mehr auf ihr Staatsgebiet begrenzen und nicht mehr allein über die Sozialleistungsansprüche von Zuwanderern entscheiden können (Kvist 2004: 304; Leibfried und Pierson 2000: 279).

Der Verfassungsvertrag bietet keine neuen Antworten auf diese Herausforderungen, sondern bestätigt im Großen und Ganzen den Status quo der europäischen Integration im Bereich der Sozialpolitik. Er wertet die sozialen Werte und Ziele der Europäischen Union auf, erweitert jedoch nicht ihre sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten.

Die Möglichkeiten der Europäischen Union zur sozialpolitischen Rechtsetzung bleiben auf eng mit dem Binnenmarkt verbundene Sachbereiche begrenzt. Zugleich festigt der Verfassungsvertrag die bereits im Vertrag von Nizza angelegten Grundlagen für die Offene Methode der Koordinierung, die für wichtige Teilbereiche der Sozialpolitik inzwischen zum dominierenden Integrationsverfahren geworden ist.

Die Grundrechtscharta mit ihren sozialen Grundrechten und eine für alle EU-Politiken geltende soziale Querschnittsklausel wurden neu in den Verfassungsvertrag aufgenommen und dürften im Effekt die Rolle des Europäischen Gerichtshofes stärken, der mit seiner Rechtsprechung in den letzten Jahren maßgeblich zur Öffnung nationaler Sozialstaaten beigetragen hat. Die Vertragsgrundlagen für die redistributiven Politiken der Union bleiben weitgehend unangetastet.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Änderungen analysiert, die der Verfassungsvertrag für die soziale Dimension der Europäischen Union bringt.

2. Ergebnisse des Verfassungsprozesses

2.1 Werte und Ziele der Europäischen Union

Der Verfassungsvertrag hat soziale Grundwerte, Grundrechte und Ziele an prominenter Stelle als konstitutive Elemente der Europäischen Union verankert. Gerechtigkeit,

Solidarität und Nichtdiskriminierung wurden als Werte der Europäischen Union neu in Art. I-2 des Europäischen Verfassungsvertrags (EVV) aufgenommen. Ebenso gelangten die Vollbeschäftigung und die soziale Marktwirtschaft als neue Ziele in den Verfassungsvertrag (Art. I-3 Abs. 3 EVV), während die bisherigen Art. 2 EU-Vertrag und Art. 2 EG-Vertrag die Europäische Union nur auf ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz verpflichtet hatten. Auf dieser symbolisch bedeutsamen Ebene wurde damit das soziale Profil der Union gestärkt.

Die Regierungskonferenz folgte dem Konventsvorschlag und übernahm die Grundrechtscharta mit ihren sozialen Rechten (Art. II-87 bis Art. II-98 EVV) in unveränderter Form in den Verfassungsvertrag. Mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags erhalten die EU-Bürger die Möglichkeit, diese Rechte einzuklagen (dazu ausführlich der Beitrag zur Grundrechtscharta von Kristina Notz in diesem Band). Kritiker befürchten deshalb, dass die in Art II-94 Abs. 2 EVV und Art. II-95 EVV gewährten Rechtsansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit und auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge die Ausweitung sozialer Leistungen nach sich ziehen könnten. Derartige Tendenzen werden jedoch dadurch begrenzt, dass die genannten Grundrechte den Umfang und die Art sozialer Leistungen nicht festlegen und dass sie ihre Schutzwirkung nur bei Rechtsakten entfalten, die die Union beziehungsweise die Mitgliedstaaten zur Durchführung von EU-Recht beschließen.

2.2 Kompetenzverteilung

Die Sozialpolitik wird vom Verfassungsvertrag als geteilte Zuständigkeit definiert (Art. I-14 Abs. 2 EVV), was der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten ermöglicht, gesetzgeberisch tätig zu werden. Nach der im ersten Teil des Vertrags neu eingeführten Systematik der Kompetenzkategorien bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (Art. I-12 EVV).

Allerdings bezeichnet der Vertrag die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union explizit im dritten Teil und stellt damit ein über diese Kompetenzen hinausgehendes Handeln der Union unter den Vorbehalt der Einstimmigkeit. Zudem beschränkt der Vertrag die EU teilweise auf die Koordinierung von Politiken der Mitgliedstaaten (Art. III-213 EVV).

Zu diesen Bereichen gehören insbesondere Fragen der Beschäftigung sowie des Arbeits- und Tarifrechts. Die Regierungskonferenz bekräftigte in einer Erklärung zum Vertrag, dass die in Art. III-213 EVV genannten Politikbereiche im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und die Union in diesen Bereichen einzelstaatliche Regelungen nicht harmonisieren darf.

Die für alle EU-Kompetenzbereiche geltende Querschnittsklausel zu den sozialen Werten und Zielen der Europäischen Union stellt ein neues Element des Verfassungsvertrages dar, das erst von der Regierungskonferenz eingefügt wurde (Art. III-117 EVV). Die Klausel verpflichtet die Union dazu, bei allen im dritten Teil aufgeführten Politiken „den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung“ zu tragen. Diese Querschnittsklausel soll dem Europäischen Gerichtshof ermöglichen, auch soziale EU-Normen in die Beurteilung von Konflikten zwischen den EU-Wettbewerbsnormen (Beihilfenkontrolle) und gemeinwohlorientierten sozialen Dienstleistungen der Mitgliedstaaten einzubeziehen (Vandenbroucke 2002).

Die von den Mitgliedstaaten in Vertragsverletzungsverfahren häufig vorgebrachten sozialpolitischen Argumente konnten bisher nicht auf eine Vertragsgrundlage gestützt werden. Obwohl die Konventsmehrheit für eine solche horizontale Klausel eintrat, berücksichtigte das Präsidium dies nicht bei der Abfassung des Verfassungsentwurfs. Die belgische Regierung brachte die Klausel erneut in die Regierungskonferenz ein, unterstützt vom Europäischen Parlament (CIG 37/03; CIG 64/04).

2.3 Koordinierung in der Sozial- und Gesundheitspolitik

Der Verfassungsvertrag ermächtigt die Union, Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu ergreifen (Art. I-15 Abs. 3 EVV). Zur Konkretisierung dieser Kompetenz werden die bereits in den Sozialpolitikbestimmungen des Vertrags von Nizza erwähnten Koordinierungsaufgaben der Kommission (Art. 140 EG-Vertrag) im Verfassungsvertrag ausführlicher geregelt.

Die Kommission soll demnach vor allem Initiativen ergreifen, „die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren

durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten“ (Art. III-213 EVV). Eine analoge Bestimmung wurde in Art. III-278 EVV aufgenommen, der die gesundheitspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten regelt. Im Unterschied zum Vertrag von Nizza schreibt der Verfassungsvertrag vor, dass das Europäische Parlament in vollem Umfang unterrichtet wird.

Damit kodifiziert der Verfassungsvertrag jedoch nur die bereits seit 2000/01 bei der sozialen Eingliederung und der Modernisierung von Alterssicherungssystemen angewandte offene Koordinierungsmethode (siehe dazu den Beitrag zur offenen Koordinierung von Almut Metz in diesem Band). Diese Methode stellt einen gegenseitigen Lern- und Austauschprozess über die beste Praxis der Problemlösung dar, innerhalb dessen die EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele, Indikatoren und Leitlinien vereinbaren, deren Umsetzung regelmäßig geprüft und evaluiert wird (siehe zum Beispiel Borrás und Jacobsson 2004; Schulte 2002). Die Kommission plant, die Offene Methode der Koordinierung auf den gesamten Bereich des sozialen Schutzes auszudehnen (Kommission 2003).

Viele Konventsmitglieder hatten sich für eine explizite rechtliche Regelung der Offenen Methode der Koordinierung eingesetzt, um die Beteiligung von Parlament und Kommission zu gewährleisten und die Anwendung der Koordinierung bei bestehenden EU-Gesetzgebungsbefugnissen auszuschließen (CONV 7105; CONV 545/03).

Der Verfassungsvertrag klärt jedoch nicht, wie die Koordinierung der Sozialpolitik in den wirtschaftspolitischen Koordinationsprozess eingeht. Ob und wie auf Vertragsebene und institutionell eine Gleichrangigkeit sozial-, beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Interessen im Koordinierungsprozess gewährleistet werden soll, war im Konvent besonders umstritten. Da Art. 128 EG-Vertrag (jetzt: Art. III-206 EVV), der eine Unterordnung der beschäftigungspolitischen Leitlinien unter die Grundzüge der Wirtschaftspolitik impliziert, nicht verändert wurde, kann man annehmen, dass diese Nachrangigkeit auch für die Sozialpolitik gelten wird.

Im Verfassungsvertrag sind die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs gestrichen worden, die es der Union ermöglicht hatten, Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu treffen (Art. I-15 Abs. 1 EVV sowie Art. I-12 Abs. 3 EVV). Die britische Regierung konnte sich hier offenbar mit ihrer Forderung in der Regierungskonferenz durchsetzen, die Koordinierung den Mitgliedstaaten zu überlassen (CIG 37/03). Der Vertrag betont nunmehr, dass die Mitgliedstaaten ihre

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik selbst koordinieren, während der Rat beziehungsweise die Europäische Union nur Grundzüge, Leitlinien beziehungsweise den Rahmen festlegen (Art. I-12 Abs. 3, Art. I-15 Abs. 1, Art. I-15 Abs. 2 EVV).

2.4 Sozialer Dialog

Die Europäische Union wird im ersten Teil des Verfassungsvertrages unter dem Titel VI (Art. I-48 EVV) 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. Damit wird der Dialog mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gegenüber dem Vertrag von Nizza deutlich aufgewertet. Bisher wurde der soziale Dialog nur in den Sozialvorschriften (Art. 136-140 EG-Vertrag, insbesondere Art. 138 EG-Vertrag) erwähnt und der Kommission überlassen.

Darüber hinaus verankerte die Regierungskonferenz mit dem „dreigliedrigen Sozialgipfel“ aus EU-Vertretern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf Vorschlag Frankreichs eine neue Institution im Verfassungsvertrag (Art. I-48 EVV). Dieser tripartistische Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung geht auf eine Initiative der belgischen Präsidentschaft aus dem Jahr 2001 zurück und wurde durch einen Ratsbeschluss vom 6. März 2003 institutionalisiert.

Demnach findet der Sozialgipfel jährlich vor dem Frühjahrstreffen des Europäischen Rates statt. Teilnehmer des Sozialgipfels 2004 waren der Vorsitzende des Europäischen Rates, der Präsident der Kommission, die Regierungschefs der nachfolgenden EU-Präsidentschaften sowie die Vertreter der Europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände.

Indem der Sozialgipfel politische und informelle Einflussmöglichkeiten im Rahmen des sozialen und ökonomischen Fragen gewidmeten Treffens der Staats- und Regierungschefs erhält, ergänzt und überlagert er die Funktionen des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Darin lässt sich ein Trend zur Marginalisierung der Gemeinschaftsmethode gegenüber stärker politisch und intergouvernemental geprägter Kooperation erkennen, der auch in der Aufwertung des Europäischen Rates gegenüber dem Ministerrat sichtbar wird.

2.5 Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge)

In den allgemeinen Bestimmungen des dritten Teils begründet der Verfassungsvertrag eine neue EU-Gesetzgebungskompetenz zur Festlegung von Grundsätzen und Bedingungen der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Art. III-122 EVV). Bei diesen Diensten handelt es sich um marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.

Der Vertrag von Nizza beschränkte sich darauf, die gemeinwohlorientierten Aufgaben dieser Dienste von der Geltung des EU-Wettbewerbsrechts auszunehmen (Art. 16 und Art. 86 EG-Vertrag). In der Praxis entschieden die Kommission sowie der Europäische Gerichtshof, inwieweit öffentliche Unternehmen gemeinwohlorientierte Aufgaben erfüllten oder rein wirtschaftliche Aufgaben, deren staatliche Subventionierung als unzulässige Beihilfe eingestuft werden konnte.

Die weite Anwendung des Wettbewerbsrechts stellt ausgebaute Systeme öffentlicher Dienstleistungen in Frage, die zum Beispiel in den skandinavischen Ländern zum Kernbestand nationaler Sozialstaaten zählen (Scharpf 2002). In Deutschland und Frankreich haben öffentliche Unternehmen im Bereich der „Daseinsvorsorge“ beziehungsweise der „services publiques“ traditionell ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt.

Die Einführung einer EU-Gesetzgebungskompetenz für diese Dienste war im Konvent und in der Regierungskonferenz umstritten (Plenardebatten des Konvents vom 4. Juli und 7. Februar 2003 sowie CIG 37/03). Die Befürworter einer solchen Kompetenz erhofften sich davon einheitliche Regelungen, die öffentliche und sozialstaatliche Dienste gegen EU-wettbewerbsrechtlich begründete Einschränkungen schützen würden (CONV 232/02; CONV 364/02).

Zu den Gegnern des Vorschlags gehörten unter anderem die Konventsvertreter der deutschen Bundesregierung, die die nationalen Daseinsvorsorge-Dienste unter den Schutz des Subsidiaritätsprinzips stellen und den Mitgliedstaaten die Freiheit zur Gestaltung ihrer Daseinsvorsorgeleistungen erhalten wollten. In der Regierungskonferenz argumentierten Finnland, die Niederlande, Spanien und Schweden für die Abschaffung der vom Konvent eingefügten EU-Gesetzgebungskompetenz.

Schließlich einigte man sich auf eine vom italienischen Vorsitz vorgeschlagene und vom Europäischen Parlament unterstützte Formulierung, die die „Zuständigkeit der

Mitgliedstaaten (...), diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren“ anerkennt und ihre Einschränkung durch Europäische Gesetze untersagt (Art. III-122 EVV).

2.6 Gesundheitspolitik

Der Verfassungsvertrag erweitert die EU-Aufgaben im Gesundheitswesen (bisher Art. 152 EG-Vertrag) auf die Bekämpfung weit verbreiteter schwerer Krankheiten sowie auf die Beobachtung, frühzeitige Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren (Art. III-278 EVV). Für den letztgenannten Sachbereich und für die Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für medizinische Produkte und Geräte erhält die Union neue beziehungsweise explizite Gesetzgebungskompetenzen, die allerdings die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nur ergänzen sollen (Art. III-278 Abs. 4 Buchstaben c und d EVV).

Forderungen von Konventsvertretern, der Europäischen Union auch Zuständigkeiten für die Abwehr des biologischen Terrorismus und die Abkommen mit der Weltgesundheitsorganisation zu erteilen, wurden im Verfassungsentwurf und im Verfassungsvertrag nicht berücksichtigt (CONV 388/02).

Die französische Regierung hatte in der Regierungskonferenz vorgeschlagen, die EU-Kompetenz zu erweitern und Patienten eines Mitgliedstaates zu ermöglichen, eine qualitativ hohe Versorgung in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch zu nehmen (CIG 37/03).

Dies wäre eine sinnvolle Erweiterung gewesen, die die faktische Entgrenzung nationaler Gesundheitssysteme, die aus der Anwendung der Dienstleistungsfreiheit auf Anbieter und Patienten im Gesundheitswesen resultiert, mit einem positiven Integrationsschritt politisch gestaltet hätte (Becker 2004: 215). Die Regierungen der Mitgliedstaaten konnten sich zu einem solchen Schritt jedoch nicht durchringen.

2.7 Entscheidungsverfahren

Der Verfassungsvertrag dehnt die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und das Mitentscheidungsverfahren auf die Bestimmungen zur sozialen Sicherheit von

Wanderarbeitnehmern aus (Art. III-136 EVV). Dieser Artikel garantiert die Übertragbarkeit von Sozialleistungsansprüchen und Sozialleistungen im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Er bildet die Grundlage für die im Dezember 2003 vom Rat reformierte Verordnung Nr. 1408/71 zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten.

Die Regierungskonferenz fügte in den Verfassungsentwurf des Konvents aber eine „Notbremse“ nach dem Vorbild der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein (Art. III-136 Abs. 2 EVV). Diese ermöglicht es einem Mitgliedstaat, das Gesetzgebungsverfahren anzuhalten und den Europäischen Rat mit einem Gesetzesentwurf zu befassen, falls der Entwurf „wesentliche Aspekte wie den Geltungsbereich, die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde“.

Der Europäische Rat kann den Entwurf dann entweder an den Ministerrat zurückgeben und das Gesetzgebungsverfahren damit wieder in Gang setzen oder die Kommission um einen neuen Gesetzesvorschlag bitten. Im Gegensatz zu der Fassung des Vertrags von Nizza bezieht der Verfassungsvertrag auch die Selbstständigen in den von Art. III-136 EVV erfassten Personenkreis ein. Regelungen zu den Sozialleistungsansprüchen anderer Personengruppen (zum Beispiel Beamte oder Studenten) müssen jedoch nach wie vor einstimmig beschlossen werden (KOM(2003) 548 vom 17.9.2003: 22).

Bei den übrigen sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union blieben die Entscheidungsverfahren unverändert (siehe die nachfolgende Übersicht). Im Konvent und in der Regierungskonferenz herrschten große Meinungsunterschiede im Hinblick auf die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen. Während die Mehrheit der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ für die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf Art. 13 und Art. 42 EG-Vertrag (Antidiskriminierung, soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern) sowie, nach einer präziseren Definition der Einzelbereiche, auch auf Art. 137 EG-Vertrag (Sozialpolitik) plädierte, lehnten dies mehrere Regierungsvertreter ab.

So wandte sich der britische Europaminister Peter Hain gegen die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, da er befürchtete, ermäßigte Busfahrkarten für britische Rentner könnten in diesem Fall als EU-rechtswidrige Diskriminierung angesehen werden (Plenarsitzung am 7. Februar 2003; CONV 7039; CONV 1138). In der Regierungskonferenz plädierten drei Delegationen für eine Ausweitung, während die britische Delegation offenbar versuchte, für den Artikel 137 EG-Vertrag eine Rückkehr

zur Einstimmigkeit, das heißt zum Zustand vor Nizza, zu erreichen (CIG 38/03; United Kingdom 2003). Die Kommission forderte, die Einzelbestimmungen zur sozialen Sicherheit präziser zu formulieren und dann in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu überführen (KOM(2003) 548).

Übersicht: Entscheidungsverfahren in der EU-Sozialpolitik nach dem Verfassungsvertrag

Sachbereich	Entscheidungsverfahren	Reichweite
Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe c EVV)	Einstimmigkeit und Anhörung	Erlass von Mindestvorschriften möglich
Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe d EVV)		
Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung; ausgenommen: Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streik- und Aussperrungsrecht (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe f EVV)		
Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe g EVV)		
Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe a EVV)	Qualifizierte Mitentscheidung	
Arbeitsbedingungen (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe b EVV)		
Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe e EVV)		
berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe h EVV)		

Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe i EVV)	Keine Einschränkung
Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe j EVV)	
Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe k EVV)	
Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit (Art. III-214 Abs. 3 EVV) ¹	
Durchführungsmaßnahmen zum Europäischen Sozialfonds (Art. III-219 Abs. 3 EVV)	

*QMV: Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.

Doch weder der Konvent noch die Regierungskonferenz unternahmen größere Anstrengungen, um den komplizierten Artikel III-210 EVV (Ex-Artikel 137 EG-Vertrag) zur Sozialpolitik eindeutiger und genauer zu formulieren. Infolgedessen enthält der Verfassungsvertrag weiterhin Inkonsistenzen wie die Differenzierung zwischen den Bereichen von „sozialer Sicherheit und sozialem Schutz“ (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe c EG-Vertrag) und der „Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes“ (Art. III-210 Abs. 1 Buchstabe k EG-Vertrag).

Im ersten Bereich wird noch immer mit Einstimmigkeit und nach Anhörung des Europäischen Parlaments entschieden, und die Union kann Mindestvorschriften erlassen. Im zweiten Bereich gilt nach wie vor – „unbeschadet“ der Bestimmung zu sozialer Sicherheit und sozialem Schutz – die qualifizierte Mehrheit und die Mitentscheidung, Mindestvorschriften dürfen jedoch nicht beschlossen werden.

Außerhalb des Sozialpolitik-Kapitels behält der Verfassungsvertrag die einstimmige Beschlussfassung auch für die Antidiskriminierungspolitik bei (Art. III-124 EVV), die für die soziale Dimension der Union zunehmende Bedeutung gewonnen hat (Becker 2004: 216).

¹ Zu Artikel 214 fügte die Regierungskonferenz dem Vertrag ein Protokoll bei, das betriebliche Sozialleistungen aus der Zeit vor dem 17. Mai 1990 nicht als Entgelt einstuft, sofern dazu nicht vor diesem Zeitpunkt Klagen erhoben wurden.

3. Fazit

Die Bestimmungen des Verfassungsvertrags zur sozialen Dimension der Europäischen Union vermitteln ein zwiespältiges Bild. Zweifellos gelang es, die soziale Dimension der Europäischen Union besser auf der Ebene der allgemeinen Werte, Ziele und Prinzipien der Union zu verankern. Sobald die Befürworter eines „sozialen Europa“ jedoch versuchten, 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. Das größte Manko des Verfassungsvertrags besteht darin, dass die Kompetenzen des zentralen Sozialpolitik-Artikels III-210 (bisher Art. 137 EG-Vertrag) nicht präziser und enger formuliert wurden, um für den gesamten Artikel das Regelverfahren mit qualifizierter Mehrheit einzuführen. Hier setzte sich im Konvent wie in der Regierungskonferenz ein Deutungsmuster durch, das den sozialpolitischen Handlungsrahmen der Europäischen Union in den Horizont der Optimierung des bestehenden Vertrags stellt, statt diesen Handlungsrahmen im Hinblick auf die eingangs genannten sozialpolitischen Herausforderungen neu zu bestimmen.

Mag diese verfassungsrechtliche Verengung auch gute pragmatische Gründe haben, sie führte jedenfalls genau zu den Blockadelagen, die die Regierungskonferenzen der 90er Jahre prägten und die der Konvent eigentlich überwinden wollte.

Als größter Erfolg könnte sich die komplette Übernahme der Grundrechtscharta mit ihrem Solidaritätstitel in den Verfassungsvertrag erweisen, auch wenn die Charta weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Europäische Union 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 enthält der Verfassungsvertrag nun eine Querschnittsklausel zu den sozialen Werten und Zielen der Europäischen Union, die eine richterliche Abwägung solidarisch-gemeinwohlorientierter und wettbewerbsrechtlicher Prinzipien ermöglicht. Diese Errungenschaften sind jedoch insofern ambivalent, als sie die Weiterentwicklung der sozialen Dimension Europas mit dem Gerichtshof einer Institution überlassen, die nicht demokratisch legitimiert ist und in der Vergangenheit vielfach einer negativen Integration der Marktöffnung den Weg bereitet hat.

Angesichts der Entgrenzung nationaler Sozialstaaten verleiht der Verfassungsvertrag der Europäischen Union nicht nur deshalb keine alternativen sozialpolitischen Problemlösungskapazitäten, weil er die Einstimmigkeitsregel in sozialpolitischen Kernbereichen beibehält.

Vielmehr lässt sich auch mit gutem Grund bezweifeln, ob die Offene Methode der Koordinierung als Alternative zur Gemeinschaftsmethode in einer erweiterten Union funktionieren wird. Die sozialen und ökonomischen Disparitäten unter den Mitgliedstaaten scheinen die Reichweite sinnvoller gemeinsamer Leistungsindikatoren und die Transferierbarkeit von nationalen Politikansätzen von vornherein deutlich einzuschränken (allgemein dazu Vobruba 2003: 41–42).

Zudem dürfte eine Europäische Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten auch nicht in der Lage sein, einen steuerpolitischen Unterbietungswettbewerb zu begrenzen, da die Besteuerung von mobilen Einkommensquellen nach wie vor einstimmig entschieden werden muss, mit allen Folgen für die Finanzierung öffentlicher Leistungen. Zwar mangelt es noch an klaren empirischen Belegen für ein solches „race to the bottom“ (Genschel 2002). Womöglich ist jedoch die Perzeption eines unfairen Steuerwettbewerbs in der öffentlichen und politischen Debatte viel entscheidender.

Ebenso wie die empirisch unbestätigten Migrationsbewegungen infolge der Erweiterung und ihre öffentliche Wahrnehmung die meisten Mitgliedstaaten zur Beschränkung der Freizügigkeit veranlasst haben (Kvist 2004), haben die Mitgliedstaaten bereits jetzt in ihrer EU-Politik auf das perzipierte „Steuerdumping“ reagiert. So erwägen etwa führende politische Akteure in Deutschland ein Junktim zwischen Körperschaftsteuersätzen und EU-Kohäsionstransfers oder eine Verstärkte Zusammenarbeit bei der Harmonisierung der Körperschaftsteuer.

Im Lichte dieser Entwicklungen erhält die Aufwertung des „sozialen Europa“ im Verfassungsvertrag leider eine primär symbolisch-deklarative Bedeutung. Die im Vertrag festgelegten sozialpolitischen Handlungsspielräume der Union spiegeln genau den gegenwärtigen gemeinsamen Nenner sozialpolitischer Integrationsbereitschaft wider; einen zukunftsorientierten und problemantizipierenden Gestaltungsrahmen bilden sie nicht.

Literatur

Alber, Jens und Guy Standing. „Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context“. *Journal of European Social Policy* (10) 2 2000. 99–119.

Becker, Ulrich. „Die soziale Dimension des Binnenmarktes“. *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*. Hrsg. Jürgen Schwarze. Baden-Baden 2004. 201–220.

Borrás, Susana und Kerstin Jacobsson. „The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU“. *Journal of European Public Policy* (11) 2 2004. 185–208.

Falke, Josef. „Auf dem Weg zu einer europäischen sozialen Marktwirtschaft?“. *Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?* Hrsg. Ulrike Liebert, Josef Falke, Kathrin Packham und Daniel Allnoch. Münster 2003. 119–138.

Genschel, Philipp. „Tax Competition in the Single Market. A Policy Constraint for the European Welfare State“. *Work and Welfare in the Enlarging Euroland*. Hrsg. Michael Dauderstädt und Lothar Witte. Bonn 2002. 75–98.

Kommission. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: *Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz*, Entwurf 2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jun/streamline_socprot_de.html

Kvist, Jon. „Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy“. *Journal of European Social Policy* (14) 3 2004. 301–318.

Leibfried, Stephan und Paul Pierson. „Social Policy. Left to Courts and Markets?“ *Policy-Making in the European Union*. Hrsg. Helen Wallace und William Wallace. Oxford 2000. 267–292.

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

Schulte, Bernd. „Die ‚Methode der offenen Koordinierung‘ - Eine politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes“. *Zeitschrift für Sozialreform* (48) 1 2002. 1–27.

Sinn, Hans-Werner und Wolfgang Ochel. „Social Union, Convergence and Migration“. *Journal of Common Market Studies* (41) 5 2003. 869–896.

United Kingdom. White Paper: A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. London September 2003. 35.

Vandenbroucke, Frank. *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* MPIfG Working Paper 02/6. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne 2002.

Vobruba, Georg. „The Enlargement Crisis of the European Union: Limits of the Dialectics of Integration and Expansion“. *Journal of European Social Policy* (13) 1 2003. 35–62.