

Nr. 87  
Juni 2004

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Der neue europäische Verfassungsvertrag: Zentralisierungstendenzen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik

Von Gerhard Schick und Marco Holtz  
Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

## Vorwort

Auch nach dem „grünen Licht“ für den europäischen Verfassungsvertrag am 18. Juni 2004 durch den Europäischen Rat in Brüssel ist der Prozeß der europäischen Verfassungsgebung noch nicht abgeschlossen: Bevor die von den Regierungen der 25 Staaten auf den Weg gebrachte neue Verfassung in Kraft treten kann, muß sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Das Ratifizierungsverfahren richtet sich dabei nach den Verfassungsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten. Voraussichtlich wird in acht Staaten die Bevölkerung über die europäische Verfassung abstimmen: Dänemark, Großbritannien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und Tschechien haben Referenden angekündigt.

Da die Zustimmung der Bevölkerung zu einer europäischen Verfassung in den einzelnen Mitgliedstaaten stark unterschiedlich ausfällt, könnte ein Inkrafttreten der Verfassung noch an Volksab-

stimmungen in einzelnen Ländern scheitern, obwohl europaweit mit 63 Prozent die Zustimmung deutlich überwiegt.

Gegner der Verfassung befürchten insbesondere eine weitere Zentralisierung und Bürokratisierung der europäischen Politik. Tatsächlich sind diesbezüglich die erheblichen Defizite des bisherigen Vertragsrechts in der neuen Verfassung nicht überwunden worden. Statt die Entscheidungsstrukturen effizienter zu gestalten, die politische Kontrolle durch die Bürger zu verbessern und für mehr Wettbewerb zwi-

schen den Mitgliedstaaten zu sorgen, führt die Verfassung in Teilbereichen zu einer noch stärkeren Zentralisierung. Im folgenden soll für den besonders sensiblen Bereich der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik gezeigt werden, daß die neue Verfassung in einzelnen Bereichen Zentralisierungsschritte vorsieht oder zumindest möglich macht. Bislang ist jedenfalls in der Praxis im Zweifel die Zentralität gestärkt und die Subsidiarität vernachlässigt

bzw. auf Sonntagsreden beschränkt worden.

Damit nun neue Hintertüren im EU-Verfassungsvertrag nicht zu Einfallstoren für Dirigismus und Nivellierung werden, bedarf es öffentlicher Aufklärung. Nur so wächst die Einsicht einer größeren Zahl von Bürgern, daß Wettbewerb und Transparenz der Entscheidungsprozesse letztlich Vorbedingungen auch für den wirtschaftlichen Erfolg der Europäischen Union insgesamt sind. Klarere Verantwortlichkeiten und das Wissen um die Bedeutung dessen, was heute schon in Brüssel und Straßburg entschieden wird, wären ebenso

eine entscheidende Voraussetzung dafür, 2009 nicht erneut einen Gipfel der Europamüdigkeit und ein Rekordtief der Beteiligung bei Wahlen zum Europäischen Parlament zu erleben. Wenn Regierungen keinen Mut zur Freiheit haben, dürfen sie sich nicht wundern, wenn so viele Menschen ihre Freiheit, zu wählen oder unternehmerisch und eigenverantwortlich zu handeln, nicht nutzen. In diesem Sinne: Auf ein Neues, Europa!

Bereits heute weist die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik einen hohen Zentralisierungsgrad auf. Dies verhindert einen produktiven Wettbewerb der Staaten um die besten Konzepte in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und erschwert die Entwicklung bürgernaher Lösungen vor Ort.

Die vom Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete Verfassung behält diese Tendenz bei. Insbesondere wurde versäumt, durch eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten die Spielräume für eine weitere schleichende Zentralisierung zu begrenzen. Im Gegenteil wurden die Unionskompetenzen in einigen Bereichen sogar ausgeweitet.

Um einer weiteren Zentralisierung im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik entgegenzuwirken, müssen die Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union neu aufgeteilt werden. Nur in wenigen Bereichen wie dem Wanderarbeitnehmerrecht sind europaweite Regulierungen erforderlich. In den übrigen Bereichen sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine Rückübertragung der Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten erfolgen.



## Der neue europäische Verfassungsvertrag: Zentralisierungstendenzen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik

Im folgenden werden zunächst die allgemeinen Grundsätze für eine wünschenswerte Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten skizziert (Abschnitt 1), und die sich hieraus ergebenden Anforderungen für eine geeignete Kompetenzordnung im Bereich der Europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik aufgezeigt (Abschnitt 2). Auf der Grundlage einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung (Abschnitt 3) erfolgt sodann eine Bewertung der derzeitigen EU-Kompetenzen im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik (Abschnitt 4) und der sich durch die neue Europäische Verfassung für diesen Bereich ergebenden Veränderungen (Abschnitt 5). Abschnitt 6 faßt die Ergebnisse zusammen.

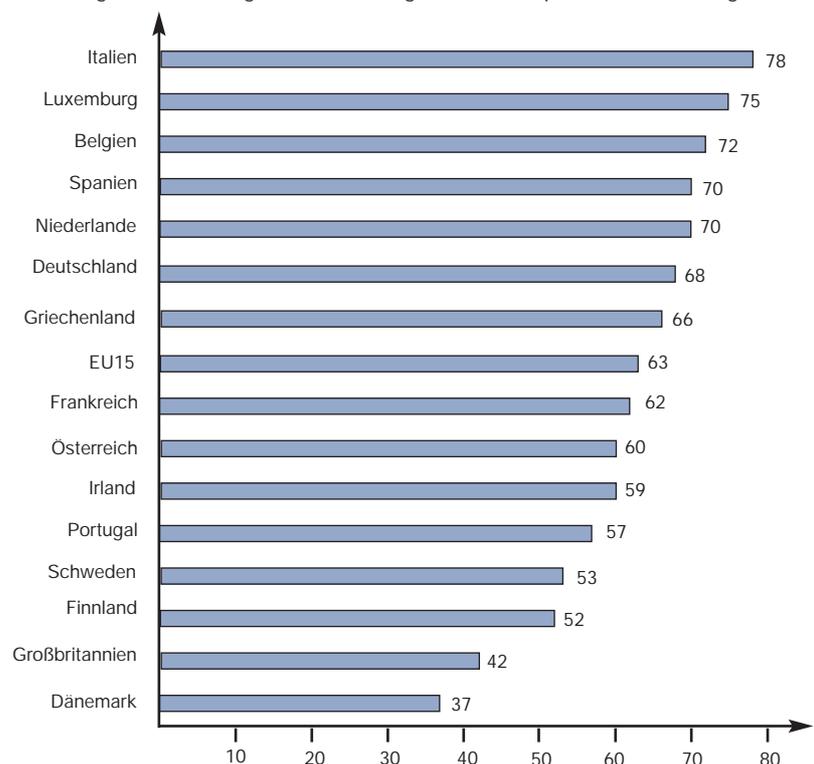
### 1 Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten

Ein großer Vorteil einer föderalen Struktur ist der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. Im Unterschied zu einem Zentralstaat haben viele Gesetze nicht im gesamten Territorium Gültigkeit. Vielmehr können die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedliche Regelungen treffen. Bürger und Unternehmen haben dann die Möglichkeit zu wählen, welche dieser Regelungen sie bevorzugen, und entsprechend ihren Wohnsitz bzw. ihren Unternehmenssitz zu verlagern. Für Staaten ist es von Vorteil, wenn zusätzliches Kapital ins Land strömt oder wenn sich qualifizierte Arbeitnehmer und innovative Unternehmer ansiedeln, weil so zusätzliche Wertschöpfung im Land stattfindet, die Zahl der Arbeits-

plätze zunimmt und die besteuerbare Bemessungsgrundlage wächst. Damit entsteht ein Konkurrenzverhältnis um mobiles Kapital und mobile qualifizierte Arbeitnehmer und Unternehmer. Insoweit stehen die Regierungen der Staaten in einem Wettbewerb. Man spricht vom „Wettbewerb der Staaten“.

Entscheidend dafür, ob dieser Wettbewerb der Gebietskörperschaften eine positive Wirkung auf die Politik entfaltet, sind die Regeln, unter denen er erfolgt. Aufgabe der übergeordneten Ebene ist es daher, eine entsprechende Wettbewerbsordnung bereitzustellen. Die politischen Kompetenzen müssen also für einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften richtig aufgeteilt sein: Die dezentralen Jurisdiktionen müssen ausreichende Kompetenzen haben, um im Wettbewerb eigenständige Standortstrategien entwickeln und unterschiedliche Politikvarianten ausprobieren zu können. Die zentrale Jurisdiktion muß ausreichende Kompetenzen haben, um Regeln für den Wettbewerb festlegen zu können.

Abbildung 1: Zustimmung der Bevölkerung zu einer europäischen Verfassung in Prozent



Quelle: Eurobarometer Mai 2004

Sind diese Voraussetzungen gegeben, dann hat der Wettbewerb der Staaten zwei wichtige positive Eigenschaften:

- Er schafft Wissen über gute Politik. Die Auswirkungen bestimmter politischer Maßnahmen sind häufig a priori unbekannt. Das Wissen darüber, welche Politik gut für ein Land ist und welche schlecht, ist deswegen ein knappes Gut. Die Wanderungsbewegungen signalisieren der Regierung des betroffenen Landes, aber auch den Regierungen anderer Länder, ob die gewählte Politik gut für die Schaffung neuen Wohlstands ist oder nicht. Wandern viele qualifizierte Arbeitskräfte oder innovative Unternehmer zu und strömt zusätzliches Kapital ins Land, ist das ein Zeichen dafür, daß sich die wirtschaftlichen Möglichkeiten durch die staatliche Politik verbessern. Abwanderung signalisiert dagegen eine schlechte Politik.
- Der Wettbewerb der Staaten sorgt für die Kontrolle politischer Macht. Weil Bürger und Unternehmen, die von staatlichen Regelungen in negativer Weise betroffen sind, einen anderen Wohn- oder Firmensitz wählen können, sind sie nicht in derselben Weise staatlicher Macht ausgeliefert, als wenn sie in einem geschlossenen Staatswesen wären. Wandern diejenigen ab, die negativ betroffen sind, können viele diskriminierende oder umverteilende staatliche Maßnahmen nicht mehr realisiert werden. In repräsentativ-demokratischen Systemen stärkt der Wettbewerb der Staaten auf diese Weise die Bürger gegenüber Regierung und Parlament. Die Kontrolle politischer Macht ist naturgemäß nicht im Interesse derjenigen, die diese ausüben. Politiker versuchen daher häufig, die mit dem Wettbewerb der Staaten verbundene politische Kontrolle auszuschalten, indem sie ganze Kompetenzbereiche auf die zentrale Ebene verlagern oder einzelne, innenpolitisch schwer durchsetzbare Maßnahmen auf europäischer Ebene beschließen und dann anschließend als „Vorgaben aus Brüssel“ bezeichnen.

Von der Kompetenzaufteilung zwischen den föderalen Ebenen ist die Entscheidungsfindung innerhalb jeder einzelnen föderalen Ebene zu unterscheiden. Letztere hat insofern ebenfalls Auswirkungen auf die Qualität der Regelordnung, als ineffiziente Entscheidungsverfahren die Gesetzgebung lähmen und eine

Anpassung der gesetzlichen Normen an veränderte Umstände verhindern.

Kompetenzverteilung und Entscheidungsfindung hängen dann zusammen, wenn auf einer föderalen Ebene Vertreter einer anderen föderalen Ebene an der Entscheidungsfindung mitwirken. Dies ist beispielsweise in der Europäischen Union der Fall, wo durch den Ministerrat die Regierungen der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung mitwirken. Dies lähmt die Gesetzgebung und führt zu ineffizienten Entscheidungen, weil Vetomöglichkeiten durch politische Tauschgeschäfte überwunden werden müssen. Dadurch nehmen sachfremde Erwägungen bei der Gesetzgebung eine wichtige Rolle ein, ineffiziente Politikergebnisse sind die Folge (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75 „Wege zur europäischen Verfassung I: Wer garantiert die Subsidiarität?“). Deshalb ist die Mitwirkung der Regierungen der unteren Ebene ein ungeeignetes Mittel zur Vermeidung der Zentralisierungstendenz in Föderalstaaten. Außerdem besteht gerade bei einer Mitwirkung der gliedstaatlichen Regierungen auf zentraler Ebene die Gefahr, daß diese durch gemeinschaftliche Maßnahmen den Wettbewerb der Staaten ausschalten. Auch können sie die Macht der vom Bürger gewählten mitgliedstaatlichen Parlamente einschränken, weil auf europäischer Ebene nur die Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen beteiligt sind, nicht die Parlamentarier der Mitgliedstaaten.

---

## 2 Die Kompetenzverteilung in der Sozial- und Beschäftigungspolitik

Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist für den Wettbewerb der Staaten in mehrfacher Hinsicht relevant. Maßnahmen der Sozialpolitik sind zunächst ein Kostenfaktor, der bei der Beurteilung eines Standortes durch die Unternehmen negativ zu Buche schlägt. Ein Gleiches gilt für Maßnahmen der aktiven Beschäftigungspolitik. In Abhängigkeit davon, wie die einzelnen Maßnahmen ausgestaltet werden, fallen die Kosten für die Sozial- und Beschäftigungspolitik bei den Unternehmen in verschiedener Form an:

- als Unternehmenssteuern, die zur Finanzierung sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen mit herangezogen werden,
- als Zwangsbeiträge der Unternehmen für eine gesetzliche Sozialversicherung der Arbeitnehmer und
- als Kosten, die den Unternehmen durch entsprechende Vorschriften, etwa im Arbeitsrecht, entstehen.

Um die Auswirkungen der Sozial- und Beschäftigungspolitik auf die Attraktivität eines Standortes zu beurteilen, sind auch die Vorteile zu berücksichtigen, die den Unternehmen zugute kommen. Denn eine sinnvoll ausgestaltete Sozialpolitik kann nicht nur den von ihr direkt begünstigten Individuen, sondern auch den Unternehmen nützen. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Streikhäufigkeit oder die Kriminalitätsrate sinken beziehungsweise die mit letzterer verbundenen Kosten für den Schutz von Personen und Eigentum reduziert werden. Eine in diesem Sinne „produktive Sozialpolitik“ kann somit zu einem Standortvorteil werden.

Entsprechendes gilt für die Beschäftigungspolitik: Insoweit die hohe Arbeitslosigkeit zum Wachstumshemmnis wird und zu einem Anstieg der Steuern und Abgaben führt, kann eine effektive Beschäftigungspolitik Wachstumspotentiale erschließen und so zum Standortvorteil werden. Das gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, benachteiligten Bevölkerungsgruppen grundlegende Qualifikationen zu vermitteln, damit sie überhaupt erst für den Arbeitsmarkt interessant werden.

Aus ökonomischer Sicht spricht vieles dafür, auf eine Harmonisierung der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik zu verzichten. Denn der Wettbewerb der Staaten, der bei dezentraler Politikverantwortung entsteht, trägt dazu bei, Wissen über die Kosten der sozialen Sicherungssysteme in den verschiedenen Mitgliedstaaten und über effiziente beschäftigungspolitische Maßnahmen aufzudecken. Dabei kommt es nicht zu einer generellen Erosion der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmarktpolitik, wie häufig befürchtet wird. Vielmehr geraten nur solche Staaten unter Anpassungsdruck, bei denen den Kosten der Sozial- und Beschäftigungspolitik für die Unternehmen keine

oder nur geringe Vorteile gegenüberstehen. Produktive Sozial- und Beschäftigungspolitik kann umgekehrt ein Standortvorteil sein, der zur Ansiedlung zusätzlicher Unternehmen führt. Durch diese Selektion zwischen produktiven und unproduktiven Formen der Sozial- und Beschäftigungspolitik trägt der Wettbewerb der Staaten zu einer Steigerung der Effizienz bei. Er drängt die Politik zur Suche nach solchen Formen der Sozial- und Beschäftigungspolitik, die auch wirtschaftspolitisch vorteilhaft sind. Sozial- und Beschäftigungspolitik einerseits und Wirtschaftspolitik andererseits lassen sich dann nicht mehr trennscharf unterscheiden.

Gegen eine europaweite Harmonisierung in der Sozial- und Beschäftigungspolitik spricht außerdem, daß sich die Vorstellungen, wie diese Politik im einzelnen auszugestalten ist, in den Mitgliedstaaten deutlich unterscheiden können. Weil die Präferenzen für soziale Sicherung in hohem Maße mit dem Einkommen korrelieren, bestehen Präferenzunterschiede bezüglich der sozialen Sicherheit insbesondere zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten. Ein weiterer Vorteil dezentraler Kompetenz liegt im Informationsvorsprung der Mitgliedstaaten gegenüber der zentralen Ebene. Herauszufinden, wer bedürftig ist, und welche Art und welcher Umfang an Hilfe erforderlich ist, bedarf einer bürgernahen, kleinteiligen Verwaltung. Schließlich kann eine Vereinheitlichung von Sozialleistungen dazu führen, daß in ärmeren Mitgliedstaaten Fehlanreize dadurch geschaffen werden, daß die Sozialtransfers dort die Höhe des auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Lohneinkommens erreichen oder übersteigen.

In einer Integrationsgemeinschaft wie der Europäischen Union kann die Sozial- und Beschäftigungspolitik nicht losgelöst von der jeweiligen Freizügigkeitsregelung für die Arbeitnehmer bzw. für die Bürger diskutiert werden. Denn eine unterschiedliche Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und der Beschäftigungspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten führt zu Mobilitätsbarrieren für die Arbeitnehmer. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Einzahlungen in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme im Herkunftsland eines Arbeitnehmers bei einem Arbeitsplatzwechsel ins Ausland nicht adäquat angerechnet werden oder sogar ganz verfallen. Auch unterschiedliche steuerliche Regelungen bei der privaten Altersvor-

sorge – vorgelagerte versus nachgelagerte Besteuerung – können diesen Effekt haben.

Die Sozialpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten sollten deshalb durch sogenannte Kollisionsnormen, die nur der Regelung grenzüberschreitender Fälle dienen, kompatibel gemacht werden. Beispielsweise sollten diese Normen den Fortbestand des Sozialversicherungsschutzes auch im Falle eines beruflichen Wechsels ins Ausland gewährleisten. Dazu ist der Gemeinschaft eine entsprechende Kompetenz zuzuweisen, damit die Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten überwunden werden können, die an den Schnittstellen zwischen den einzelstaatlichen Sozialsystemen unvermeidlich auftauchen.

Eine umfassende Harmonisierung läßt sich mit der Freizügigkeit im Binnenmarkt und der dafür notwendigen Kompatibilität der Sozialsysteme gerade nicht rechtfertigen. Die Kompetenz der Gemeinschaft kann deswegen auf die Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte beschränkt werden.

---

### **3 Die Entwicklung der EU-Kompetenzen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik**

Die umfangreichen Kompetenzen der Europäischen Union in der Sozial- und Beschäftigungspolitik, wie sie sich heute in Titel VIII und Titel XI des EG-Vertrages (EGV) darstellen, sind Ergebnis einer längerfristigen Entwicklung.

Der Schwerpunkt der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik lag zunächst auf der Beseitigung von Barrieren für Wanderarbeitnehmer. Arbeitnehmer sollten durch die Migration in einen anderen Mitgliedstaat in bezug auf ihre soziale Absicherung keine Nachteile erleiden. Ziel war nicht eine europaweite Harmonisierung, sondern die Kompatibilität der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme. Die Regelungen der Wanderarbeitnehmerverordnung, die 1971 auf der Grundlage von Art. 42 EGV beschlossen wurde, stellen im Kern auch den heutigen Rechtszustand dar.

Seit den siebziger Jahren rückte jedoch verstärkt das Problem der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund. Der bereits 1958 mit dem EWG-Vertrag ein-

gerichtete Europäische Sozialfonds wurde zum beschäftigungspolitischen Instrument weiterentwickelt. 1974 wurde ein erstes sozialpolitisches Aktionsprogramm verabschiedet, dem eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung in der Gemeinschaft folgten. Diese Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft stützten sich zu einem großen Teil auf die Generalermächtigung in Art. 308 EGV, die es der Gemeinschaft erlaubt, auch ohne besondere Kompetenznorm tätig zu werden. Erst nachdem Deutschland seine langjährige Blockade gegen ein eigenständiges Beschäftigungskapitel aufgegeben hatte, wurden 1997 durch den Amsterdamer Vertrag in Titel VIII Kompetenzen im Bereich der Beschäftigungspolitik geschaffen.

Einen weiteren Bereich der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik stellt die Formulierung sozialer Grundrechte dar. Dazu zählen insbesondere die Arbeitnehmerschutzrechte. Erste Schritte in Richtung einer gemeinschaftlichen Charta sozialer Grundrechte bildeten die „Europäische Sozialcharta“ von 1961 sowie die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ von 1989. Erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurde jedoch der Gemeinschaft eine eigenständige Kompetenz übertragen, Mindeststandards in einzelnen Bereichen der Sozialpolitik festzulegen (Art. 137 EGV). Außerdem wurde durch die Einheitliche Europäische Akte den Sozialpartnern ein eigenständiges Recht zugestanden, auf Gemeinschaftsebene Kollektivvereinbarungen zu treffen.

Seit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages im Jahre 1993 existiert das Abkommen über die Sozialpolitik, das zusätzliche sozialpolitische Kompetenzen der Gemeinschaft begründet und das Mehrheitsprinzip ausweitet. Gleichzeitig wurde die Bedeutung der „sozialen Grundrechte“ als vierter Erwägungsgrund in die Präambel des EU-Vertrags aufgenommen. Diese Entwicklung wurde im Jahr 2000 durch die Verabschiedung der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ weitergeführt. Diese Charta ist zwar rechtlich nicht bindend. Sie wurde aber bereits bei ihrer Verabschiedung als Schritt in Richtung auf die verbindliche Formulierung unionsweiter sozialer Grundrechte im Rahmen der Verfassungsgebung angesehen.

Insgesamt hat sich aus dem ursprünglichen Ziel, die erwünschte Arbeitskräftemobilität durch eine Kompatibilität der Sozialnormen zu erleichtern, im Laufe der Zeit ein umfangreiches sozial- und beschäftigungspolitisches Engagement der Gemeinschaft entwickelt. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist erstens, daß die Kompetenznormen und Vertragsziele der tatsächlichen Entwicklung der gemeinschaftlichen Politik angepaßt wurden und nicht umgekehrt die Erweiterung der Kompetenznormen die Grundlage für die Erweiterung der sozialpolitischen Tätigkeit darstellte. Europäische Beschäftigungspolitik fand beispielsweise, gestützt auf Art. 308 EGV, schon lange statt, als 1997 eine Kompetenz der Gemeinschaft dafür geschaffen wurde. Zweitens kann beobachtet werden, daß bestehende Instrumente genutzt wurden, um neue sozial- und beschäftigungspolitische Ziele zu erreichen. Dies wird besonders beim Europäischen Sozialfonds deutlich, der ursprünglich zur Abfederung sozialer Folgen der wirtschaftlichen Integration gedacht war, dann aber zum zentralen beschäftigungspolitischen Instrument der Gemeinschaft wurde.

## 4 Bewertung der derzeitigen Kompetenzordnung

Für die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind neben den allgemeinen Zielbestimmungen und Prinzipien (4.1) und den Kompetenznormen zum Wanderarbeitnehmerrecht (4.2) vor allem die konkreten beschäftigungs- (4.3) und sozialpolitischen Kompetenznormen (4.4) des EGV einschlägig. Insgesamt zeichnet sich der Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik durch einen zu hohen Zentralisierungsgrad aus (4.5).

### 4.1 Zielbestimmungen und Prinzipien

Den konkreten Kompetenznormen in einzelnen Politikbereichen sind in den Vertragswerken der Europäischen Union allgemeine Ziele und Prinzipien der Union vorangestellt. Darin verpflichtet sich die Union unter anderem auf das Ziel der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Art. 2 EU-Vertrag und Art. 2 EGV). Außerdem soll die Gemeinschaft nach Art. 3 Abs. 1 lit. i EGV die „Koordination der Beschäftigungspolitik der

Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ fördern.

Daß die Gemeinschaft das ihre dazu beitragen sollte, ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen, steht außer Frage. Dazu ist jedoch eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ nicht erforderlich. Vielmehr können die einzelnen Mitgliedstaaten voneinander auch ohne Koordination lernen. Im einfachen Vergleich verschiedener beschäftigungspolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten kann Wissen über deren Effektivität und Effizienz gewonnen werden. Mit dem Wettbewerb der Staaten besteht zudem ein marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismus: Gute Sozial- und Beschäftigungspolitik wird durch Zuwanderung belohnt, schlechte Politik durch Abwanderung bestraft.

Die Problematik allgemeiner Zielbestimmungen und Prinzipien liegt jedoch vor allem in der Kombination mit der Auffangnorm des Art. 308 EGV, der es ermöglicht, auch ohne spezifische Kompetenznorm Maßnahmen auf europäischer Ebene zu beschließen, die der Erreichung dieser Vertragsziele dienen. Dann entsteht aus den grundsätzlich unstrittigen Zielen eine unerwünschte Zentralisierungstendenz.

### 4.2 Wanderarbeitnehmerrecht

Die europäische Wanderarbeitnehmerverordnung, die 1971 auf der Grundlage von Art. 42 EGV verabschiedet wurde, regelt die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Arbeitnehmern, die in einem anderen als dem Herkunftsland einer abhängigen Beschäftigung nachgehen oder nachgegangen sind. Indem sie die verschiedenen Sozialversicherungssysteme kompatibel macht, ermöglicht sie eine höhere Mobilität von Arbeitnehmern und ist daher positiv zu bewerten.

### 4.3 Koordinierung der Beschäftigungspolitik

Der Titel VIII „Beschäftigung“ mit den Art. 125-130 EGV enthält keine konkreten Rechtsangleichungskompetenzen für die Gemeinschaft, sondern beschränkt sich auf die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitiken. Die beschäftigungspolitischen Kompetenzen bleiben also grund-

sätzlich auf mitgliedstaatlicher Ebene. Es wird jedoch ein gemeinsamer Rahmen geschaffen, der der Koordination der mitgliedstaatlichen Politiken dient.

Das wichtigste Instrument der europäischen Beschäftigungspolitik ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung sogenannter „Leitlinien“ für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 128 EGV). Insgesamt umfaßt die koordinierte Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union vier zeitlich aufeinander folgende Elemente:

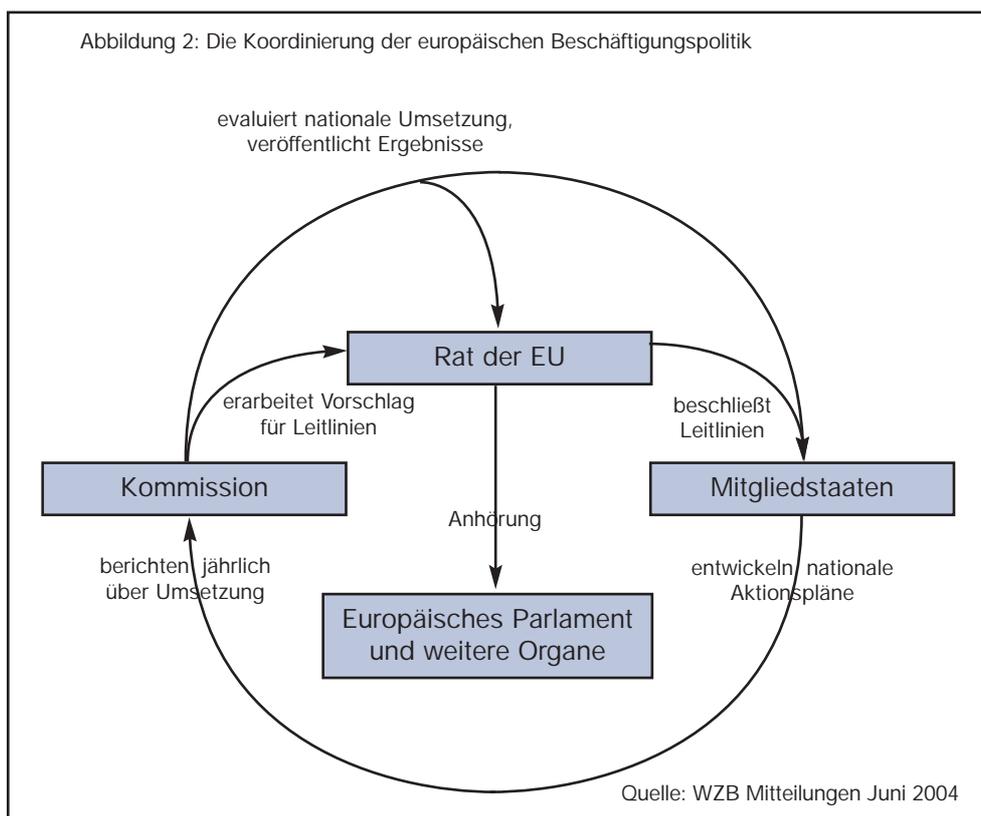
- Beschäftigungspolitische Leitlinien auf der Grundlage eines gemeinsamen Jahresberichtes des Rates und der Kommission zur Beschäftigungslage: Sie enthalten Zielvorgaben für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten;
- Berücksichtigung der Leitlinien in der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten;
- Evaluierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten durch den Rat: Gegebenenfalls werden einem Mitgliedstaaten „Empfehlungen“ erteilt. Sanktionen können allerdings nicht verhängt werden.
- Jahresbericht: Dieser Bericht wird auf der Grundlage der Prüfung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten erstellt.

Darüber hinaus kann der Rat „Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen“ beschließen (Art. 129 Abs. 1 EGV). Gemeint sind Maßnahmen, die auf den Austausch von Informationen, die Bereitstellung vergleichender Analysen und

Gutachten und die Förderung innovativer Ansätze, insbesondere von Pilotvorhaben abzielen. Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften ist jedoch nach Art. 129 Abs. 2 EGV nicht zulässig.

Trotz des Harmonisierungsverbotes in Art. 129 EGV bergen insbesondere die beschäftigungspolitischen Leitlinien ein Zentralisierungspotential. Zwar handelt es sich bei der Aufstellung und Prüfung der Leitlinien um ein „weiches“ Instrument, weil keine Sanktionsmechanismen vorgesehen sind. Die Mitgliedstaaten beschließen jedoch konkrete beschäftigungspolitische Zielvorgaben, die von der Gemeinschaft überprüft werden. Werden die Ziele verfehlt, schadet das der Reputation der betroffenen Regierung. Neben die Kontrolle durch die Bürger tritt so die Kontrolle durch die zentrale Instanz.

Dies ist dann in Kauf zu nehmen, wenn die gegenseitige Selbstbindung der Mitgliedstaaten notwendig ist, um eine Orientierung der mitgliedstaatlichen Politik an den Interessen der Bürger sicherzustellen oder um Koordinationsprobleme auszuschließen. Ersteres könnte bei der Beschäftigungspolitik insofern zutreffen, als die an der Wiederwahl interessierten Politiker der Mitgliedstaaten in der



Regel das Ziel verfolgen, die in der Statistik ausgewiesene Arbeitslosenquote zu reduzieren. Dieses Ziel ist nicht unbedingt identisch mit einer ökonomisch tragfähigen Verringerung der Arbeitslosigkeit. Insbesondere ist die Politik versucht, eher kurzfristig wirksame Maßnahmen wie Ausgabenprogramme zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen oder zur Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen zu beschließen, statt Strukturprobleme des Arbeitsmarkts zu korrigieren. Daß diese kurzfristigen Maßnahmen mittelfristig eher zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote führen, ist angesichts des kurzen Zeitraums zwischen den Wahlen unerheblich. Die wechselseitige Selbstbindung der Mitgliedstaaten könnte vor diesem Hintergrund wohlwollend als ein Versuch interpretiert werden, sich verstärkt jenen Arbeitsmarktproblemen zu widmen, die eine langfristige Verbesserung der Beschäftigungssituation zum Ziel haben.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Koordination der Beschäftigungspolitik lassen jedoch befürchten, daß diesem Vorteile gewichtige Nachteile gegenüber stehen:

- Erstens ist die Festlegung bestimmter Zielprioritäten häufig zumindest indirekt mit einer Verpflichtung auf bestimmte politische Instrumente verbunden, die zur Erreichung der formulierten Ziele eingesetzt werden. Auf diese Weise kann selbst ein Mitgliedstaat, in dem ordnungspolitisch vernünftige Arbeitsmarktreformen geplant sind, zu einer interventionistischen Beschäftigungspolitik veranlaßt werden, wie sie in anderen Mitgliedstaaten üblich ist. Denn selbst wenn keine zwingenden Vorgaben gesetzt werden, fördert die Zielformulierung auf europäischer Ebene die interventionistischen Kräfte in den Mitgliedstaaten und erschwert die Befolgung ordnungspolitischer Prinzipien.
- Zweitens stehen Förderprogramme zur Verringerung der Arbeitslosigkeit auch im Mittelpunkt der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, wie sie etwa im Europäischen Sozialfonds zum Ausdruck kommt. Abgesehen davon, daß interventionistische Maßnahmen auf europäischer Ebene ebensowenig ökonomisch tragfähig sind wie auf der einzelstaatlichen Ebene, bestätigt die Ausrichtung der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union die Vermutung, daß über die Formulierung von Leitlinien auch ordnungs-

politisch gefestigte Länder in den interventionistischen Sog hineingezogen werden.

Über diese grundsätzlichen Probleme hinaus muß festgestellt werden, daß die Leitlinien eine Reihe von Aspekten enthalten, die nicht einer wechselseitigen Selbstbindung bedürften. So liegt es im Interesse eines jeden Mitgliedstaates, Bedingungen zu schaffen, die für eine dynamische Entwicklung des Arbeitsmarktes sorgen. Hierfür ist eine Abstimmung zwischen den Regierungen nicht erforderlich. Insgesamt ist daher eine Koordination der Beschäftigungspolitiken auf Gemeinschaftsebene verfehlt.

#### **4.4 Soziale Grundrechte und sozialpolitische Kompetenznormen**

Die rechtlichen Grundlagen für die Verabschiedung von Sozialvorschriften finden sich in den Artikeln 136-145 EGV.

##### *a) Soziale Grundrechte nach Art. 136 EGV*

Art. 136 EGV legt eine Vielzahl „sozialer Grundrechte“ fest, so die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Auf gemeinschaftlicher Ebene grundlegende Bürgerrechte zu verankern, erscheint zwar zunächst sinnvoll. Die „sozialen Grundrechte“ des Art. 136 EGV gehen jedoch über diese Bürgerrechte hinaus und damit in Bereiche hinein, in denen der Staat nur durch interventionistisches Handeln bestimmte Rechte durchsetzen kann. Da der Katalog rein deklaratorisch ist, haben die aufgeführten Ziele zwar keine unmittelbare Wirkung. Es besteht jedoch die Gefahr, daß die Ziele im Laufe der Zeit sukzessiv konkretisiert und im Gemeinschaftsrecht verbindlich verankert werden. Denn die Wege zur Erreichung dieser Ziele werden offengelassen.

##### *b) Kompetenznormen nach Art. 137 EGV*

Wichtigste Kompetenzgrundlage ist Art. 137 EGV. Dieser sieht ein gestuftes System der Gemeinschaftskompetenzen aus drei Kompetenzkategorien vor:

- Zur Verbesserung der Arbeitsumwelt und der Arbeitsbedingungen, bezüglich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, der beruflichen Eingliederung Erwerbsloser und der Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsplatz können Mindestvorschriften mit Mehrheitsentscheidung getroffen werden (Abs. 1).
- In den Kernbereichen der sozialen Sicherung, wie dem Kündigungsschutz, der Mitbestimmung und kollektiven Interessenwahrnehmung, den Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder und der Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen, kann der Rat nach Abs. 3 einstimmig Vorschriften erlassen.
- Arbeitsentgelt, Koalitions-, Streik- und Aussperrensrecht sind hingegen ausdrücklich den Befugnissen der Gemeinschaft entzogen (Abs. 6) und bleiben somit in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Es besteht stets die Möglichkeit, nationale strengere Schutzniveaus beizubehalten oder einzuführen (Abs. 5), wenn sie mit dem EGV vereinbar sind, und zwar unbeschadet der Kompetenzausnutzung durch die Gemeinschaft.

Art. 137 EGV optiert, indem er der Union eine Fülle von Kompetenzen zuweist, in zu vielen Fällen gegen wettbewerbliche Lösungen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Soweit die Union von diesen Kompetenzen Gebrauch macht, verhindert sie wettbewerbliche Suchprozesse nach erfolgreichen Problemlösungen in den Mitgliedstaaten. Ausgenommen von dieser Kritik sind nur Maßnahmen, die dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten und insoweit gerade der Nutzung des dezentral erworbenen Wissens dienen.

c) *Förderung des sozialen Dialogs  
nach Art. 138 f. EGV*

Art. 138 und 139 EGV schreiben den sozialen Dialog vor. Damit ist nicht nur die ordnungspolitisch unproblematische Durchsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit gemeint. Vielmehr werden die Sozialpartner systematisch in die Erarbeitung von Gesetzesvorhaben eingebunden. Durch diese Beteiligung der Sozialpartner an der Rechtsetzung in der Gemeinschaft wird die Kommission als

Initiativorgan bei der Ausarbeitung sozialpolitischer Rechtsakte teilweise ersetzt. Dies ist um so gravierender, als das von den Bürgern der Union direkt gewählte Europäische Parlament von dem Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen ist. Die Union folgt damit bei der Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik einem korporatistischen Modell.

Eine solche Einbindung der Sozialpartner ist äußerst bedenklich, da partikulare Interessengruppen maßgeblich an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt werden. Eine an den Interessen der Allgemeinheit orientierte Politik wird damit unwahrscheinlich. Die Beteiligung der Sozialpartner steht darüber hinaus auch dem Ziel einer transparenten Politikgestaltung entgegen, welches die Europäische Union anstrebt.

d) *Koordinierungsauftrag der  
Kommission nach Art. 140 EGV*

Nach Art. 140 EGV die Kommission soll durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen bei der sozialpolitischen Abstimmung der Mitgliedstaaten untereinander behilflich sein. Dieser Koordinierungsauftrag an die Kommission ist insoweit unbedenklich, als lediglich der Vergleich zwischen den beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten erleichtert werden soll. Er beinhaltet jedoch die Gefahr, daß die Kommission auch Vorschläge für gemeinschaftliches Vorgehen erarbeitet, mit denen der Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten eingeschränkt werden kann. In Kombination mit den unbestimmten Vertragszielen und der Auffangnorm des Art. 308 EGV kann das zum Einfallstor für weitere Zentralisierung werden.

e) *Europäischer Sozialfonds  
nach Art. 146-148 EGV*

Art. 146-148 EGV etablieren den Europäischen Sozialfonds, mit dem die Union drei Ziele verfolgt:

- die Förderung der beruflichen Verwendbarkeit der Arbeitskräfte,
- die Förderung der wirtschaftlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte sowie
- die Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse.

Insbesondere soll der Fonds die Mitgliedstaaten bei Aktionen unterstützen, die der Verwirklichung der europäischen Beschäftigungsstrategie und der jährlich festgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien dienen.

Der Europäische Sozialfonds hat sich zum Instrument einer aktiven Beschäftigungspolitik der Europäischen Union entwickelt, das die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitiken mit zum Erfolg führen soll. Der Fonds fördert eine Vielzahl von Tätigkeiten in einem diffusen Spektrum. Dabei muß gefragt werden, warum die Europäische Union beschäftigungs- oder sozialpolitische Aktivitäten, etwa Qualifizierungsmaßnahmen, fördern sollte, obgleich die Mitgliedstaaten selbst ein starkes Interesse an qualifizierten Arbeitskräften haben.

#### 4.5 Zwischenfazit

Die Europäische Union weist derzeit bereits einen zu hohen Zentralisierungsgrad in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf. Dabei werden europaweite Regulierungen den sehr unterschiedlichen beschäftigungs- und sozialpolitischen Problemen und Realitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten immer weniger gerecht. Diese Entwicklung wird sich durch die EU-Osterweiterung am 1. Mai noch verschärfen, da sich die Sozialordnungen der neuen Mitgliedstaaten zum Teil erheblich von den westeuropäischen Standards unterscheiden. Die unmittelbare Einführung westeuropäischer sozialer Standards in Regionen mit sehr viel geringerer Produktivität würde den neuen Mitgliedsstaaten auf Grund der überproportionalen Kostenbelastung von vornherein jede realistische Wettbewerbschance nehmen.

Vor diesem Hintergrund bedürfen Art und Umfang der sozial- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union dringend einer gründlichen Überprüfung. Auf der Grundlage einer kritischen Bestandaufnahme der bestehenden Zuständigkeiten sollte eine Rückübertragung von EU-Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten erfolgen. So könnte die langjährige Zentralisierungstendenz im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik umgekehrt oder zumindest gestoppt werden. Jede weitere Drehung der Spirale aus wachsenden Kompetenzen und wachsenden politischen Aktivitäten der Union im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik

muß unbedingt verhindert werden, weil – wie in Abschnitt 3 gezeigt wurde – aus scheinbar geringen sozial- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen weitreichende Aktivitäten entfaltet werden können, die dann nachträglich mit neuen Unionskompetenzen legitimiert werden. Eine Beendigung dieser Entwicklung ist dringend geboten.

## 5 Veränderungen in der neuen europäischen Verfassung

Statt im Rahmen der Verfassungsgebung die bestehenden sozial- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten grundlegend neu aufzuteilen, wurden die derzeitigen unklaren Zuständigkeiten auch in der neuen europäischen Verfassung beibehalten. In einzelnen Bereichen ist sogar eine Ausweitung der bestehenden Kompetenzen vorgesehen.

### 5.1 Erweiterung der Zielbestimmungen und Prinzipien

Bereits bei den allgemeinen Zielbestimmungen und Prinzipien der Verfassung wurden gegenüber den bisherigen Verträgen relevante Änderungen vorgenommen. So werden in Art. 1-3 Abs. 3 als neue Ziele unter anderem genannt: „Vollbeschäftigung“, die Förderung „sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes“, die „Solidarität zwischen den Generationen“ sowie der Kampf gegen „soziale Ausgrenzung und Diskriminierung“. Vergleicht man dies mit den bisherigen Zielen, wird eine Erweiterung der Zielbestimmungen sichtbar: Statt „hohes Beschäftigungsniveau“ wird nun „Vollbeschäftigung“ abgestrebt, statt eines „hohen Maßes an sozialem Schutz“ die Förderung „sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes“.

Welche politische und rechtliche Wirkung diesen erweiterten Zielbestimmungen zukommt, ist im einzelnen schwer abzuschätzen. Eindeutig ist jedenfalls, daß die neue Verfassung klar zwischen Zielen und Zuständigkeiten (Kompetenzen) der Union unterscheidet. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu den bisherigen Regelungen des EGV dar. Die bisherige Regelung auf der Grundlage der Ziele in Art. 2 EGV und des „Tätigkeitskataloges“ des Art. 3 EGV sah keine derart scharfe Trennung vor und

begünstigte in Verbindung mit Art. 308 EGV eine schleichende Kompetenzerweiterung der Union. Dagegen differenziert die Verfassung deutlich zwischen dem Zielkatalog des Art. I-3 und der Kompetenzordnung der Art. I-9 bis I-17 bzw. den weiteren detaillierten Kompetenzfestlegungen im dritten Teil der Verfassung, auf den Art. I-11 Abs. 6 verweist.

Zwar enthält die Verfassung in Art. I-17 eine dem bisherigen Art. 308 EGV entsprechende „Flexibilitätsklausel“, diese ist jedoch präziser gefaßt und von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht worden. So unterliegen Vorschläge der Kommission künftig nach Art. I-17 der Subsidiaritätskontrolle im Sinne von Art. I-9 Abs. 3 und dürfen keine neuen Rechtsharmonisierungen enthalten. Darüber hinaus ist künftig neben der einstimmigen Annahme im Ministerrat die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich. Aufgrund des Interesses der Ratsmitglieder und der europäischen Parlamentarier an einer weiteren Zentralisierung in Europa bildet dies allerdings keine wirksame Zentralisierungsschranke. Ob mit den neuen Regelungen verdeckte Kompetenzerweiterungen in Zukunft effektiv verhindert werden können, bleibt daher abzuwarten.

Für den Anwendungsbereich der Zielbestimmungen wird ebenfalls von Bedeutung sein, welchen Gehalt der Europäische Gerichtshof den Zielbestimmungen in Art. I-3 beimißt. In der Vergangenheit hatte der Europäische Gerichtshof die Zielbestimmungen der europäischen Verträge für die Auslegung einzelner Unionskompetenzen herangezogen und diesen vereinzelt sogar kompetenzerweiternde Bedeutung zugesprochen. Abzuwarten bleibt, ob der Gerichtshof diese Rechtsprechung angesichts der in der Verfassung vorgesehenen klareren Trennung zwischen Zielen und Kompetenzen sowie der eindeutigen Regelung in Art. I-11 Abs. 6 in Zukunft aufrechterhält.

## 5.2 Veränderung beim Wanderarbeitnehmerrecht

Der noch im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents im Bereich des Wanderarbeitnehmerrechts vorgesehene Übergang von der Einstimmigkeitsregel zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat wurde in den abschließenden Verhandlungen des Europäischen Rates in Brüssel entscheidend modifiziert.

Danach soll es zwar grundsätzlich bei dem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat bleiben, jedoch wurde zusätzlich ein Suspendierungsrecht des Europäischen Rates für laufende Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Nach dem neuen Art. III-21 Abs. 2 kann künftig jedes Mitglied des Ministerrates eine Entscheidung des Europäischen Rates beantragen, wenn es das System der sozialen Sicherheit seines Heimatlandes durch ein europäisches Gesetzgebungsverfahren übermäßig belastet oder sonst gefährdet sieht. Der Europäische Rat kann dann nach freiem Ermessen entscheiden, ob er das laufende Gesetzgebungsverfahren suspendiert oder nicht.

Durch die Einführung eines inhaltlich unbeschränkten Vetorechts zugunsten des Europäischen Rates wird der mit dem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen verbundene Effizienzgewinn in der Entscheidungsfindung de facto entwertet. Denn anders als der Ministerrat fällt der Europäische Rat

## Zielbestimmungen und Prinzipien des EG-Vertrags

### Der EG-Vertrag

#### Artikel 2

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein **hohes Beschäftigungsniveau** und ein **hohes Maß an sozialem Schutz**, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nicht-inflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

seine Entscheidungen einstimmig. Die Einführung eines Vetorechts zugunsten des Europäischen Rates hat daher zur Folge, daß auch weiterhin einzelne Länder Gesetzgebungsverfahren blockieren bzw. für inhaltliche Zugeständnisse sachfremde Tauschgeschäfte erzwingen können.

Die Regelung offenbart darüber hinaus die auch in anderen Bereichen der Verfassung erkennbare Fehlvorstellung, den Europäischen Rat als „Kontrollinstanz“ zur Verhinderung weiterer Zentralisierung etablieren zu können. Diese Aufgabe kann der Europäische Rat jedoch nicht erfüllen. Dagegen spricht schon die politische Erfahrung der letzten Jahrzehnte, in denen der Rat alle Zentralisierungsschritte innerhalb der Europäischen Union entweder selbst entschieden oder zumindest toleriert hat. Hinzu kommt, daß die Politik des Europäischen Rates oftmals mehr an nationalen als an gemeinsamen europäischen Interessen ausgerichtet ist (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75).

### 5.3 Erweiterter Koordinierungsauftrag

In weiten Teilen sind die für die Sozial- und Beschäftigungspolitik relevanten Kompetenznormen unverändert in den dritten Teil der Verfassung übernommen worden. Erweitert wurde hingegen der Koordinierungsauftrag der Europäischen Union. Dabei wurde die Rolle der Europäische Kommission gestärkt:

#### a) Sozialpolitik (Art. III-103 ff.)

Die Methode der „offenen Koordinierung“ ist nicht als Handlungsform der Europäischen Union im bisherigen Vertrag oder in der Verfassung explizit vorgesehen. Es handelt sich vielmehr um die freiwillige, rechtlich unverbindliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in verschiedenen Politikbereichen. Außer der Sozialpolitik findet sich die „offene Koordinierung“ in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung (Art. III-148), Gesundheit (Art. III-179) und Industrie (Art. III-181). In diesen Gebieten wird die Kommission im Rahmen der offenen Koordinierung insbesondere ermächtigt, Initiativen für den Erlass von Leitlinien zu ergreifen.

Die Methode der offenen Koordinierung ist ein Einstieg in die Europäisierung bisher nationaler Tätigkeitsbereiche und weicht die Kompetenzverteilung zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene auf. Sie ist geradezu prädestiniert, um für eine Ausschaltung des Wettbewerbs der Staaten mißbraucht zu werden.

Über die gegenwärtig vorgesehene Förderung der (autonomen) Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (vgl. Art. 137 Abs. 2 lit. a EGV) hinaus soll die Kommission künftig auch Leitlinien und Indikatoren für wichtige Bereiche wie z.B. das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und das Koalitions- und Tarifrecht festlegen und Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung der Politik der

Mitgliedstaaten ausarbeiten (Art. III-107). Dies läßt befürchten, daß die Methode der „offenen Koordinierung“ in Richtung auf ein konkretes und verbindliches Benchmarking weiterentwickelt wird. Eine in den abschließenden Verhandlungen vom Europäischen Rat verabschiedete Protokollerklärung zu Art. III-107 betont demgegenüber ausdrücklich die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich der Sozialpolitik und beschränkt die Union ausdrücklich auf „ergänzen-

## und des europäischen Verfassungsvertrags

### Der neue europäische Verfassungsvertrag

#### Artikel 3. Die Ziele der Union.

[...]

(3) Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige **soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt**, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie **bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz**, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

[...]

de" Maßnahmen. Ob dieser Protokollerklärung bei der zukünftigen Anwendung und Auslegung von Art. III-107 eine nennenswerte Bedeutung zukommen wird, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon ist in jedem Fall aufgrund der verstärkten Berichtspflichten ein hoher bürokratischer Aufwand sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten zu befürchten.

#### b) *Beschäftigungspolitik (Art. III-97 ff.)*

In der Beschäftigungspolitik sind zwar weniger weitreichende Änderungen geplant, jedoch enthält dieser Bereich schon heute umfangreiche Koordinierungsrechte. So kann die Union beschäftigungspolitische Leitlinien verabschieden, auf deren Grundlage für die Mitgliedstaaten Berichtspflichten bestehen und deren Einhaltung die Union überprüft (Art. III-100 Abs. 3). Zusätzlich kann die Union beispielsweise Anreizmaßnahmen zur Unterstützung der einzelnen Beschäftigungsmaßnahmen gesetzlich beschließen (Art. III-101).

#### c) *Wirtschaftspolitik (Art. III-69 ff.)*

Für die Beschäftigungspolitik haben die Kompetenznormen im Bereich Wirtschaftspolitik insofern Relevanz, als der Begriff „Wirtschaftspolitik“ im Verfassungsvertrag nicht näher definiert wird. Dadurch können potentiell alle Bereiche, die eine direkte oder indirekte wirtschaftliche Relevanz haben, wie z.B. das Arbeitsrecht oder die Ausgestaltung der Sozialsysteme, unter den Begriff „Wirtschaftspolitik“ subsumiert werden.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik haben sich nach der neuen Verfassung insgesamt keine weitreichenden Veränderungen ergeben. Es bleibt bei der grundsätzlichen Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, die jedoch nach Art. I-14 Satz 1 verpflichtet sind, ihre nationalen Politiken untereinander zu koordinieren. Anders als noch im Konventionentwurf vorgesehen, erhält die Union kein eigenständiges Koordinierungsrecht, sondern bleibt nach Art. I-14 Satz 2 auf eine unterstützende Funktion beschränkt.

Allerdings sieht Art. III-71 Abs. 4 vor, daß die Kommission die Einhaltung der Koordination der Wirtschaftspolitik nicht nur überwachen sondern zukünftig auch eine „Verwarnung“ gegenüber Mitgliedstaaten aussprechen kann, wenn diese die

„Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ nicht beachten. Noch weitergehende Koordinierungsrechte der Union finden sich für die diejenigen Staaten, die sich zur Währungsunion zusammengeschlossen haben (sogenannte Euro-Staaten). Für diese sieht die Verfassung detailliertere wirtschaftliche Vorgaben vor (Art. III-88 Abs. 1).

Die Verfassung läßt offen, in welchem Verhältnis die Koordinierung in den einzelnen Politikbereichen steht: Art. 128 EGV, der eine Unterordnung der beschäftigungspolitischen Leitlinien unter die Grundzüge der Wirtschaftspolitik impliziert, wird unverändert als Art. III-95 übernommen. Es scheint also in diesem Bereich bei der strukturellen Nachrangigkeit der Beschäftigungspolitik zu bleiben. Ob dies jedoch auch für die Sozialpolitik gilt, bleibt offen. In Art. I-14 Abs. 3 bzw. 4 werden beide Bereiche insofern unterschiedlich behandelt, als die Union im Bereich der Beschäftigungspolitik „Maßnahmen zur Koordinierung [...] treffen“, im Bereich der Sozialpolitik hingegen „Initiativen zur Koordinierung [...] ergreifen“ kann.

### 5.4 Unklarer Anwendungsbereich der Grundrechtecharta bei unveränderten sozialpolitischen Kompetenznormen

Die Kompetenzvorschriften der Sozialpolitik nach Art. 137 EGV sind im Wortlaut unverändert geblieben. Damit fallen beispielsweise die Bereiche soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Kündigungsschutz, kollektive Interessenvertretung und Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Abs. 1 c, d, f und g) weiterhin unter die Einstimmigkeit. Regelungen zum Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie zum Aussperrungsrecht bleiben weiterhin von vornherein ausgeschlossen (Abs. 5 bzw. 6). Auch die Regelungen zum Europäischen Sozialfonds werden unverändert übernommen.

Veränderungen ergeben sich bei den Entscheidungsverfahren: In Bereichen, die zunächst weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen, wird der zukünftige Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erleichtert. So ist künftig per einstimmigem Beschluß des Europäischen Rates ohne erneute Vertragsänderung ein gemeinschaftsautonomer Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in zentralen beschäftigungspolitischen Bereichen wie dem Kündigungs-

schutz und dem Mitbestimmungsrecht möglich (Art. IV-7a Abs. 1). Um einer weiteren unkontrollierten Zentralisierung vorzubeugen, wurde diese Regelung in den Abschlußverhandlungen des Europäischen Rates jedoch noch unter einen zusätzlichen Vetovorbehalt der nationalen Parlamente gestellt (Art. IV-7a Abs. 3). Dieses Vetorecht ist allerdings nur bedingt geeignet, weiteren Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene wirksam entgegenzuwirken. Zwar wird auf den ersten Blick die Gefahr einer weiteren Zentralisierung insoweit reduziert, als erwartet werden kann, daß die nationalen Parlamente Kompetenzverlagerungen zu ihren Lasten verhindern. Diese Hoffnung ist jedoch trügerisch. Denn für die Parlamentarier besteht aus wahltaktischen Erwägungen kein Anreiz, sich für bürgernahe Lösungen einzusetzen, da – wie die jüngsten Europawahlen eindrucksvoll gezeigt haben – bei nationalen Wahlen Fragen der internationalen Politik in der Regel keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Statt eine neue „Mischzuständigkeit“ zwischen europäischer und nationaler Ebene zu etablieren, wäre daher eine eindeutige Kompetenzzuordnung zur europäischen oder nationalen Ebene wünschenswert gewesen.

Eine Zentralisierungstendenz könnte sich möglicherweise auch aus der vollständigen Übernahme der Grundrechtecharta in die Verfassung ergeben. Dies gilt insbesondere für die Übernahme der sozialen Grundrechte in Titel IV der Charta. Hier bestehen zum Teil Befürchtungen, daß die Aufnahme dieser Rechte von den Organen der Union als „Handlungsauftrag“ mißverstanden wird und zu einer Ausdehnung der Unionskompetenzen führt. Dieser Gefahr soll durch Art. II-51 Abs. 2 vorgebeugt werden. Dieser legt fest, daß die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet und auch nicht die in anderen Teilen der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben der Union ändert. Als weitere „Absicherung“ bestimmt Art. II-52 Abs. 2, daß die Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in anderen Teilen der Verfassung geregelt sind, im Rahmen der in diesen einschlägigen Teilen festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt. Ein Übergriff in nationale Zuständigkeiten ist angesichts dieser Regelungen nicht zu befürchten. Auch inhaltlich sind die sozialen Grundrechte differenziert zu betrachten. Ein Großteil der Rechte, wie

das „Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen“ in Art. II-27, das „Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen“ in Art. II-29, das Recht auf „Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung“ in Art. II-30, das Recht auf „Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung“ in Art. II-34 und das Recht auf „Gesundheitsschutz“ in Art. II-35 stehen ausdrücklich unter einem Vorbehalt, daß sie nur unter Beachtung der „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ zur Anwendung kommen. Dies bedeutet, daß sie keine über die nationalen Regelungen hinausgehenden Ansprüche begründen.

Vorbehaltlos werden dagegen die Rechte auf „Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst“ in Art. II-29, auf „gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ in Art. II-31, das „Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz“ in Art. II-32 und der Schutz des „Familien- und Berufslebens“ in Art. II-33 gewährt. Der Gefahr, daß sich durch diese Rechte (kosten-trächtige) konkrete Handlungspflichten für die Mitgliedstaaten ergeben, wird durch drei Maßnahmen begegnet. Erstens sind sie zum Teil so allgemein formuliert, daß sie kaum justitiabel sind (vgl. etwa Art. II-31 Abs. 1 und II-33 Abs. 1). Zweitens sind die Mitgliedstaaten nach Art. II-51 Abs. 1 nur mittelbar an die Charta gebunden, nämlich nur insoweit, wie sie Unionsrecht durchführen. Im übrigen bleibt es beim Grundrechtsschutz durch nationales Verfassungsrecht und die nationalen Gerichte. Drittens können die Rechte gemäß Art. II-52 durch einfaches, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtendes Gesetzesrecht eingeschränkt werden. Mit dieser Aufgabe sind allerdings genau die Gremien betraut, die Interesse an einer Zentralisierung haben, nämlich Kommission, Rat und Europäisches Parlament. Eine wirksame Begrenzung der Zentralisierungsgefahr, die von den sozialen Grundrechten ausgeht, stellt der Gesetzesvorbehalt damit nicht dar.

Allgemein wird als Folge der Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung erwartet, daß der Europäische Gerichtshof zukünftig soziale Aspekte in seiner Rechtsprechung stärker berücksichtigen wird. Zum anderen sind nach Art. II-52 Abs. 1 unmittelbar alle Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union zur Beachtung und Förderung (!) der enthaltenen Rechte ver-

pflichtet, so daß trotz der genannten Limitierungen eine stärkere Berücksichtigung sozialer Aspekte in der europäischen Gesetzgebung naheliegt. Dies kann, weil der europäische Bürger Bezugspunkt dieser Politik ist, eine Zentralisierung zur Folge haben. Ebenso ist jedoch auch denkbar, daß sich bei gegebenem Zentralisierungsniveau lediglich der Inhalt der gemeinschaftlichen Politik verändert.

## 6 Fazit

Vor dem Hintergrund der langjährigen Zentralisierungstendenz in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik wäre im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine Rückübertragung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten dringend erforderlich. In der neuen Verfassung wurde es jedoch versäumt, die Kompetenzen und Koordinierungsrechte der Union klar zu definieren und dadurch zu beschränken. Bestrebungen, diese Spielräume hinter dem Rücken der Öffentlichkeit im Sinne einer schleichenden Zentralisierung auszunutzen, wurde damit Tür und Tor geöffnet. Jedenfalls ist auch weiterhin mit Auseinandersetzungen über Kompetenzfragen zu rechnen.

In einigen Bereichen führt der Entwurf sogar zu einer partiellen Erweiterung der sozial- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen der Union. Diese scheinen im einzelnen nicht gravierend. Im Vergleich zu dem, was ordnungspolitisch geboten wäre, nämlich einer stärkeren Orientierung am Subsidiaritätsgedanken, ist es jedoch ein Schritt in die falsche Richtung. Dies ist insbesondere auch deshalb problematisch, weil damit die bisherige unkontrollierte Zentralisierung in der Sozial- und Beschäftigungspolitik, bei der zunächst neue Politikmaßnahmen ergriffen und anschließend die entsprechenden Kompetenzen geschaffen wurden, nicht wirksam beendet wurde.

Für die Zukunft könnte insbesondere die sogenannte „Lissabon-Strategie“, mit der sich die Europäische Union das Ziel gesetzt hat, bis zum Jahr 2010 die wachstumsstärkste wissensbasierte Region der Welt zu werden, neue Fehlanreize in diese Richtung setzen. Es besteht die Gefahr, daß die Zielvorgaben des „Lissabon-Prozesses“ von der Politik als Vorwand angeführt werden, um neue Handlungskompetenzen der Union einzufordern. Auch in Zukunft bleibt damit eine weitere Zentralisierung wahrscheinlich.

Unter dem Titel „Wege zur europäischen Verfassung“ sind in der Stiftung Marktwirtschaft bisher folgende Publikationen erschienen:

- I Wer garantiert die Subsidiarität? (2003, Band 75)
- II Reformbedarf in der Komitologie – Für mehr Transparenz in der europäischen Politik (2003, Band 76)
- III Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung (2003, Band 77)
- IV EU-Kompetenzen bei der Unternehmensbesteuerung: Für mehr und für besseren Steuerwettbewerb (2004, Band 80)
- V Weniger Steuerbetrug durch sachgerechte EU-Kompetenzen bei der Umsatzbesteuerung (2004, Band 81)

In der Reihe „Europa vor der Wahl“ sind erschienen:

- I Verwirklichung des Binnenmarktes (2004, Band 84)
- II Weiterentwicklung der föderalen Ordnung (2004, Band 85)

Zur Bewertung der Entwicklung der europäischen Kompetenzordnung vgl. ausführlich: Lüder Gerken, Jörg Markt, Gerhard Schick und Andreas Renner, Eine supranationale Föderation: Zur Aufgabenverteilung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2002.