

EU-Konvent, Sozialunion und Regierungskonferenz

Eine Analyse aus ArbeitnehmerInnensicht

Norbert Templ

Nach dem Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 ist der europäische Einigungsprozess an einem kritischen Punkt seiner Entwicklung angelangt. Es droht die Gefahr, dass die weitere Vertiefung zum Erliegen kommt und das in wenigen Wochen existierende »Europa der 25« auf Basis des komplizierten Vertrags von Nizza längerfristig sein Auskommen wird finden müssen. In dieser Situation wird immer stärker die Forderung nach einem Kerneuropa erhoben, verstanden als eine Gruppe von Staaten, die in bestimmten Politikbereichen rascher voranschreiten wollen. Entstehen könnte dabei ein »allzu kerniges Europa« (Jean-Claude Juncker), das den europäischen Zusammenhalt gefährden und zu einem »Europa a la carte« führen könnte.

Andererseits besteht nach dem Scheitern nunmehr die Chance, nochmals über die Schwachpunkte des vom Konvent im Juli 2003 vorgelegten Verfassungsentwurfs eine inhaltliche Debatte zu führen und auf die massive Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen wie bspw. Attac einzugehen, die im Entwurf die Festschreibung eines neoliberalen Wirtschaftsmodells für Europa und eine eklatante Militarisierung erblicken. Aus diesem Grund stieß die Verfassung beim Europäischen Sozialforum in Paris auf einhellige Ablehnung (taz, 11. 11. 2003).

Forderungen aus ArbeitnehmerInnensicht

In der Tat kann die politische Rhetorik von einem europäischen Sozialmodell, das sich positiv von anderen Modellen abgrenzt und in Ansätzen auch in den Verträgen verankert ist, nicht darüber hinweg täuschen, dass die vorherrschende wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Union mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen schwer vereinbar ist. So gesehen steht Europa – wie es in der Erklärung von Laeken prägnant formuliert wurde – wirklich am Scheideweg.

Die globale Forderung an den Konvent aus Sicht von ArbeitnehmerInnenorganisationen lautete daher¹: Die EU muss eine Sozialunion werden, die dem Ziel der Vollbeschäftigung höchste Priorität einräumt. Das Ziel wird von vielen geteilt, der Weg ist umstritten. Die Sozialunion – so Klaus Hänsch, Leiter der Arbeitsgruppe »Ordnungspolitik« und Mitglied des Präsidiums des Konvents – werde durch die Politik geschaffen. Die Verfassung lege nur die Grundlage dafür, dass es eine soziale europäische Politik geben könne. Aber was ist, wenn die Grundlage nicht geeignet ist, um eine Politik für Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt umzusetzen? Diese Frage wird von der europäischen Politik seit Jahren ignoriert.

Das Beschäftigungsniveau wird nur zum geringen Teil auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, sondern ist primär Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

und damit eine zentrale Aufgabe für Wirtschafts-, Geld- und Budgetpolitik. Wer eine Sozialunion will, wer Vollbeschäftigung in Europa will – und seit der Verabschiedung der Strategie von Lissabon im März 2000 bekennen sich alle Staats- und Regierungschefs der EU zum Ziel der Vollbeschäftigung –, darf daher die derzeitige makroökonomische Grundausrichtung der EU nicht unverändert lassen, die für die mangelnde Flexibilität der EU-Wirtschaftspolitik verantwortlich ist. Diese ist wiederum das Ergebnis einer politisch gewollten institutionellen Ausgestaltung bzw. Machtverteilung zwischen den Institutionen und mangelnder Abstimmung zwischen den Akteuren: Die Geldpolitik ist durch den EU-Vertrag primär auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt. Die Europäische Zentralbank (EZB) selbst hat dieses Ziel noch dazu sehr eng definiert (Anstieg des Preisniveaus von unter 2% p.a.). Sie kann also gar nicht anders, als der Inflationsbekämpfung Vorrang vor der Wachstumsstimulierung zu geben. Dazu kommt ihr demokratiepolitisches Defizit. Die Budgetpolitik wiederum befindet sich im Korsett des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Budgetpolitik am vereinbarten Ziel (»close to balance or surplus«) auszurichten. Aus diesem Grund kann die Verantwortung für die Wachstumsentwicklung nicht ausreichend wahrgenommen werden. Mehr noch: Die EU verlangt neuerdings von jenen Ländern, die dieses Ziel nicht erreichen, eine jährliche Verbesserung des strukturellen Defizits um 0,5% des BIP, was de facto eine Verschärfung des Stabilitätspakts bedeutet und in den betroffenen Mitgliedstaaten zu den Abschwung verstärkenden Sparpaketen führen wird. Die Beschäftigungspolitik muss mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Einklang stehen, ist also primär auf weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte ausgerichtet.

Hier liegen die wahren Defizite der EU: Aufgrund dieser in den Verträgen festgelegten makroökonomischen Grundausrichtung wird es kaum möglich sein, die Lissabonner Beschäftigungsziele zu erreichen bzw. Vollbeschäftigung herzustellen. Es ist erstaunlich, dass die politischen Akteure auf europäischer Ebene selbst in der gegenwärtigen angespannten Situation nicht zum Umdenken bereit sind. Die EU befindet sich seit 2001 in einer Phase der wirtschaftlichen Stagnation. Mit Wachstumsraten von 0,9% für den EURO-Raum 2002 und 0,4% für 2003 ist sie weit entfernt von jenen 3%, die der Lissabon-Strategie zugrundeliegen.

Die lange Phase des langsamen Wachstums fordert mittlerweile ihren Tribut am Arbeitsmarkt. 2003 wurden im Euro-Raum insgesamt 200.000 Stellen abgebaut – der erste Rückgang seit 1994! Die Arbeitslosenquote wird 2004 auf 9,1% ansteigen². Wegen des mangelnden Beschäftigungswachstums wird die EU bis Ende 2005 kaum das mittelfristige Ziel einer Gesamtbeschäftigungsquote von 67% erreichen (derzeit 64,3%), und auch das 2010-Ziel (70% Gesamtbeschäftigung) scheint unerreichbar.

Eine Politik für Vollbeschäftigung und Wachstum erfordert primärrechtliche Änderungen. Es geht darum, das Ziel der Vollbeschäftigung im zukünftigen Vertrag zu verankern und die Wirtschafts- und Währungspolitik vertraglich darauf auszurichten. Vor diesem Hintergrund lauteten die wichtigsten Forderungen aus ArbeitnehmerInnen­sicht an den Konvent:

- Weiterentwicklung der Union zu einer Sozialunion durch primärrechtliche Verankerung des Ziels der Vollbeschäftigung und institutionelle Verschränkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik;
- Gleichgewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele: Im Primärrecht ist festzulegen, dass die Wirtschaftspolitik das Ziel der Vollbeschäftigung verfolgt und

die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank auch dem Wachstums- und Vollbeschäftigungsziel Rechnung zu tragen hat. Transparentere Gestaltung der Geldpolitik, verstärkte Rechenschaftspflicht gegenüber demokratisch legitimierten Einrichtungen (Europäisches Parlament, Rat);

- Reinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Richtung Erweiterung der budgetpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten. Angesichts niedriger öffentlicher Investitionen in Europa sollte der SWP so ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten wichtige Zukunftsinvestitionen vornehmen können. Dabei geht es nicht um die Integration des Paktes in den Verfassungsvertrag, sondern um ein politisches Signal des Konvents an die Staats- und Regierungschefs der EU;
- Die Verantwortlichkeit und Kompetenz der öffentlichen Hand, allen Bürgerinnen und Bürgern eine breite Palette an öffentlichen Leistungen zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung zu stellen, ist ein Kernelement des europäischen Sozialmodells. Daher ist neben der Verankerung des allgemeinen Zugangs zu effizienten und hochwertigen Leistungen der Daseinsvorsorge als Ziel der Union auch eine konkrete Rechtsgrundlage und rechtliche Klärung im Verhältnis zum Wettbewerbsrecht erforderlich. Das erfordert eine entsprechende Revision des Art 16 EG-V, die die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften im Hinblick auf Definition und Ausgestaltung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse primärrechtlich absichert.
- Etablierung EU-weiter Mindestnormen zu allen wesentlichen Steuern, um zu vermeiden, dass der Sozialstaat selbst zum Gegenstand des Wettbewerbs wird. Notwendige Voraussetzung: Übergang zu qualifizierten Mehrheit;
- Stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments und der Sozialpartner in die europäische Politikgestaltung;
- Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag.

Sichtbare Fortschritte in Richtung Sozialunion wurden besonders engagiert auch von den Gewerkschaften eingefordert, die von Anfang an hohe Erwartungen an den Konvent richteten. Exemplarisch sei hier auf die Stellungnahme des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) vom Oktober 2002 (»Ein Verfassungsvertrag für ein soziales Europa der Bürger«) und die Empfehlungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) vom September 2002 verwiesen³. »Das heutige Ziel« – so der EGB – »ist die Schaffung einer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Union, in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und soziale Ziele direkt und auf Grundlage gemeinsamer Politiken, die sich auf das europäische Sozialmodell und seine Werte stützen, als Ziele der EU-Zusammenarbeit gefördert werden«. Gemeinsam fordern EGB und DGB die Verankerung des Ziels der Vollbeschäftigung und eine Änderung der Haushaltsregeln des Vertrags (Art 101 bis 104 EG-V) dahingehend, dass zukünftig kreditfinanzierte öffentliche Infrastrukturinvestitionen nicht der Drei-Prozent-Defizitregel unterliegen (Aufnahme der »golden rule« in die Verfassung). Um die Verpflichtung der Europäischen Union auf die Sozialstaatlichkeit klar zum Ausdruck zu bringen, müsse der Begriff »offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« durch »soziale Marktwirtschaft« ersetzt werden.

In die gleiche Richtung zielten auch einige Konventsmitglieder, wobei hier besonders der Diskussionsbeitrag von Caspar Einem und Maria Berger (»Auf dem Weg zur Sozialunion – Makroökonomische Politik für Vollbeschäftigung«, Juli 2002)

erwähnt werden soll. Einem und Berger wollen ebenfalls die Verankerung des Ziels der Vollbeschäftigung – verbunden mit einer hohen Qualität der Arbeitsplätze und einem existenzsichernden Einkommensniveau. Als Mittel zur Erreichung dieses Ziels fordern sie die Entwicklung einer gemeinsamen makroökonomischen Politik, eine bessere zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien, eine Korrektur des engen Rahmens der Finanz- und Budgetpolitik und eine Neufestlegung der EZB auf die Ziele Wachstum, Beschäftigung und Preisstabilität.

Was bringt der Konvent?

Zweifellos bedeuten die Konventsergebnisse einen signifikanten Schritt nach vorn: Die neue Verfassung tritt an die Stelle der bisherigen Gründungsverträge und sieht erstmals auch eine Austrittsklausel vor. Die Grundrechtecharta wird Teil der Verfassung und damit rechtsverbindlich. Die Säulenstruktur wird aufgelöst, die Europäische Union erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit, was ihr einen Sitz im Europarat oder im UNO-Sicherheitsrat ermöglichen könnte. Die Zahl der Entscheidungsverfahren wird von fünfzehn auf sechs (Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung, Beschluss, Empfehlung, Stellungnahme) reduziert. Erstmals werden die Zuständigkeiten der Union in einem eigenen Kompetenzkapitel zusammengeführt. Insgesamt wird die Union demokratischer (Aufwertung des Europäischen Parlaments, Festlegung der qualifizierten Mehrheit im Rat und des Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren, öffentliche Ratssitzungen, Bürgerbegehren). Die Einführung der »doppelten Mehrheit«⁴ bringt im Vergleich zum Vertrag von Nizza mehr Effizienz und Transparenz im Entscheidungsprozess. Wie bekannt, sieht der Nizza-Vertrag für jede qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat eine dreifache Schwelle vor (bestimmtes Quorum der gewichteten Stimmen + Mehrheit der Mitgliedstaaten + 62 % der EU-Gesamtbevölkerung).

Dass die Regierungskonferenz gerade an der »doppelten Mehrheit« aufgrund der Ablehnung durch Spanien und Polen vorläufig gescheitert ist, ist von einem rationalen Standpunkt aus schwer verständlich. Ein Vergleich potenzieller Koalitionskonstellationen in einer EU-25(27)⁵ zeigt, dass die »doppelte Mehrheit« die Handlungsfähigkeit in der erweiterten Union beträchtlich steigern würde. Die Bildung von Gestaltungsmehrheiten würde erleichtert, die Zahl möglicher Blockadekoalitionen im Rat erheblich reduziert werden⁶. Es ist zu hoffen, dass an der »doppelten Mehrheit« festgehalten wird, eventuell könnte – wie der luxemburgische Premierminister vorgeschlagen hat – die Einführung zeitlich noch weiter hianusgeschoben werden. Bis dahin – so wahrscheinlich auch Juncker's Kalkül – würde die komplizierte Nizza-Regel wohl die letzten Skeptiker von der Notwendigkeit der Doppelten Mehrheit überzeugt haben.

Was bringt der Konvent aus ArbeitnehmerInnensicht?

Die Hoffnung auf eine Sternstunde ökonomischer Vernunft war verfrüht. Zwar setzen Teil I und II des Verfassungsentwurfs wichtige Impulse für eine Sozialunion: Die Grundrechtecharta wird Teil der Verfassung, der Zielekatalog (Art I-3) ist durchaus anspruchsvoll (Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt, soziale Marktwirtschaft,

Kampf gegen soziale Ausgrenzung, Förderung sozialer Gerechtigkeit, sozialer Schutz, Gleichstellung von Frauen und Männern, Solidarität zwischen den Generationen, Schutz der Rechte des Kindes etc), die Rolle der Sozialpartner wird in der Verfassung verankert, ebenso der Soziale Dialog, die institutionelle Verschränkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist zumindest angelegt⁷. Ein wirklicher Durchbruch ist aber auch diesmal nicht gelungen. Im dritten Teil der Verfassung, der die einzelnen Politikbereiche umfasst, ist weiterhin lediglich von einem »hohen Beschäftigungsniveau« die Rede. Die derzeitige wirtschaftspolitische Ausrichtung bleibt grundsätzlich aufrecht, die EZB bleibt weiterhin vorrangig der Preisstabilität verpflichtet, die Sozialpartner und das Europäische Parlament können weiterhin auf die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wenig Einfluss nehmen, durch die Beibehaltung der Einstimmigkeit in der Steuerpolitik droht nach der EU-Erweiterung ein Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze mit negativen Auswirkungen auf den Sozialstaat (siehe Teil III der Verfassung).

Eine wichtige Säule des europäischen Sozialmodells – der allgemeine und diskriminierungsfreie Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge) – steht weiterhin auf »wackeligen« Beinen. Vor allem fehlt eine klare Zielbestimmung. Zwar sieht die Verfassung vor, dass durch Europäische Gesetze die Grundsätze und Bedingungen – insbesondere in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht – definiert werden sollen, nach denen die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ihren Aufgaben nachkommen können (vgl. Art III-6). Damit wird allerdings die Verantwortung nur auf die Sekundärgesetzgebung weitgereicht. Angesicht der jetzigen unklaren Regelung mag dies ein kleiner Fortschritt sein, zufriedenstellend ist es nicht.

Fazit: Mit diesem Verfassungsentwurf ist die von vielen Seiten bemängelte Kluft zwischen der Union und den BürgerInnen nicht wirklich behebbbar. Die in Teil I der Verfassung verankerten Werte und Ziele, die durchaus prägnant das europäische Sozialmodell definieren, bleiben angesichts der fast unverändert übernommenen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik (Teil III) schwer umsetzbar, die immer noch dem Credo der »offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« huldigen.

Insofern ist der Vorwurf der Festschreibung eines »neoliberalen Europas« nicht von der Hand zu weisen. Allerdings lässt sich dagegenhalten, dass dieser Vorwurf erstens ebenso für den Vertrag von Nizza gilt und zweitens der »Mehrwert« der Verfassung – u. a. die sozialen Zielbestimmungen – mittelfristig auch die anderen Politikbereiche durchdringen und damit zu einer Abkehr von der neoliberalen Geld- und Wirtschaftspolitik führen könnte. Diese »Befürchtung« hegt immerhin die Europäische Zentralbank. In ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf vom 19. September 2003⁸ stellt sie mit Bedauern fest, »dass Preisstabilität nicht ausdrücklich in Artikel I-3 über die Ziele der Union erwähnt wird« (während im Nizza-Vertrag ausdrücklich »nicht-inflationäres Wachstum« gefordert wird, spricht der Zielkatalog des Verfassungsentwurfs von »ausgewogenem Wirtschaftswachstum). Das könnte eine stärkere Mitverantwortung der EZB für die anderen Ziele wie Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung nach sich ziehen. Aus ArbeitnehmerInnensicht eine absolut wünschenswerte Konsequenz! Aufschlussreich ist auch die Analyse von Joachim Wuermeling, der als CSU-Vertreter im EU-Konvent für eine liberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik eintrat. Wuermeling sieht die ordnungspolitisch

bisher klare Ausrichtung an offenen Märkten und freiem Wettbewerb »verwässert durch die Aufnahme zahlreicher sozialer Ziele«⁹, die ihm in dieser Massierung als übergewichtig erscheinen.

Was soll es weiter gehen?

Das Europäische Parlament hat die Präsidentschaft aufgefordert, noch vor dem 1. Mai eine Tagung der Staats- und Regierungschefs einzuberufen, um die noch offenen Fragen zu klären. Die irische EU-Präsidentschaft scheint derzeit sehr bemüht, bis zum Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates (25.-26. März 2004) die weitere Vorgangsweise abzuklären. Attac fordert mittlerweile bereits die Einrichtung eines neuen Konvents.

Diese »Zwangspause« sollte genutzt werden, um die wesentlichen Kritikpunkte an der Verfassung abzarbeiten. Vor allem sollte es möglich sein, im Sinne der Kohärenz der Verfassungsbestimmungen die einzelnen Teile des Entwurfs in Einklang zu bringen, wie dies in zahlreichen Stellungnahmen gefordert wird (Europäisches Parlament, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, EGB, DGB, BAK etc). Dabei geht es um folgende Änderungen:

- Verankerung des Ziels der Vollbeschäftigung (Art I-3) auch in den Kapiteln »Beschäftigung« (Art III-99) und »Sozialpolitik« (Art III-103) und Aufhebung der Unterordnung der Beschäftigungspolitik unter die Wirtschaftspolitik gemäß Art III-100;
- Verankerung der »sozialen Marktwirtschaft« (Art I-3) in den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik (Artikel III-69, III-70 und III-77);
- stärkere Ausrichtung der Geldpolitik auf die Verwirklichung der in Art I-3 festgelegten Ziele;
- Hinzufügung der Förderung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und des universellen und finanzierbaren Zugangs für alle BürgerInnen zu den Zielen der Union (Art I-3). Dies wäre eine notwendige Richtungsvorgabe für die gemäß Art III-6 vorgesehenen europäischen Gesetze zur Daseinsvorsorge.

Weitere Änderungsvorschläge betreffen u.a. die Überarbeitung der steuerlichen Vorschriften (Ausweitung des Artikel III-63 auf direkte Steuern, qualifizierte Mehrheit) und die Rücknahme der massiven Kompetenzverlagerung nach Brüssel in der Gemeinsamen Handelspolitik.

In diesem Kontext wäre eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der immer offensichtlicher zu einer Konjunktur- und Beschäftigungsbremse geworden ist, von großer Bedeutung. An Vorschlägen für eine intelligente Neuinterpretation bzw Änderung des Pakts, die eine vernünftige Konjunkturpolitik in der Europäischen Union ermöglichen würde, mangelt es nicht. Wenn dies noch in der laufenden Regierungskonferenz gelingen bzw konsequent angegangen würde, könnte den Kritikern des EU-Verfassungsvertrages viel Wind aus den Segeln genommen werden.

Ebenfalls ernst genommen werden sollten die Befürchtungen einer Militarisierung der Union durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hier muss ein Weg gefunden werden, der es auch den neutralen bzw paktfreien Mitgliedstaaten ermöglicht, mitzugehen.

Anmerkungen

- 1 Siehe beispielhaft: »Europa neu gestalten – Forderungen der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte an den Konvent«, Wien, Mai 2002
- 2 Siehe Frühjahrsbericht der Europäischen Kommission, KOM (2004) 29, 21.1.2004
- 3 Siehe »Ein neuer Sozialkontrakt für Europa – Empfehlungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes an den Konvent«, Berlin, September 2002 und »Ein Verfassungsvertrag für ein Soziales Europa der Bürger«, EGB, Oktober 2002
- 4 Der Konventsentwurf sieht vor, dass ab dem 1.11.2009 eine qualifizierte Mehrheit im Rat dann gegeben ist, wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt, die mindestens 60 % der Bevölkerung der Union repräsentiert
- 5 Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens soll im Jänner 2007 erfolgen
- 6 Siehe Janis A. Emmaulidis und Thomas Fischer: »Die Machtfrage europäisch beantworten. Die Abstimmungsregeln von Nizza und Konvent im Vergleich«. In: Reform-Sportlight 04/2003, Centrum für angewandte Politikforschung, München
- 7 Art 1-14 ermächtigt die EU zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, auch kann die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen
- 8 Amtsblatt der EU, CON/2003/20, 25.9.2003
- 9 Joachim Wuermeling, Erster Bericht zu den Ergebnissen des EU-Verfassungskonvents