

Working Group XI

Working Document 17

Working Group XI “Social Europe”

Subject: **Comments on paragraphs 4 to 7 of the Mandate
by Mrs Sylvia-Yvonne Kaufmann**

Members of Working Group XI on “Social Europe” will find hereafter a paper by Mrs Sylvia-Yvonne Kaufmann, member of the Convention.

4. Welche Rolle kann die offene Koordinierungsmethode spielen und welchen Platz hätte sie im Verfassungsvertrag?

Nach dem Vorschlag des Abschlußberichts der Arbeitsgruppe IX sollte "das offene Koordinierungsverfahren, das ein konzertiertes Vorgehen der Mitgliedstaaten in Bereichen ermöglicht, für die der Union in den Verträgen keine Zuständigkeiten übertragen werden, ... verfassungsrechtlichen Rang erhalten"¹. Ich teile diesen Vorschlag nicht. Es sollte auch weiterhin grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die Verfahren zur Ausübung ihrer ausschließlichen Kompetenzen selbst festzulegen. Die Verfassung der Europäischen Union sollte sich dagegen darauf beschränken, die Verfahren für die Ausübung der *Unions*kompetenzen durch die *Unions*organe zu definieren.

Zu Recht verweist die Arbeitsgruppe IX in ihrem Abschlußbericht darauf, dass die offene Koordinierungsmethode nicht mit den Koordinierungszuständigkeiten verwechselt werden darf, über die die Union im Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich bereits verfügt. Meiner Meinung nach besteht ein dringender Bedarf über diese beiden Bereiche hinaus, auch Teile der bisher in der nationalen Zuständigkeit verbliebenen Sozialpolitik und Umweltpolitik zu koordinieren. Wie im Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich sollte die Kompetenz zur Koordination dieser Politiken der Europäischen Union übertragen werden. Für all diese Bereiche sollte ein einheitliches Verfahren gelten.² Einen Grund, in der Verfassung der Europäischen Union jeweils ein anderes Verfahren vorzusehen, kann ich nicht erkennen.

Im Gegenteil, durch die Anwendung einer in der Verfassung der Europäischen Union festgelegten "offenen Methode der Koordinierung durch die Mitgliedstaaten" würden die politischen Verantwortlichkeiten für die Koordinierungsmaßnahmen vollends versteckt, denn die Mitgliedstaaten sind als die eigentlich handelnden und damit allein verantwortlichen Akteure kaum noch auszumachen. Selbst in rechtlicher Hinsicht wäre eine klare Zurechenbarkeit des Handelns kaum noch möglich. Und nicht zuletzt ist noch völlig ungeklärt, an welche Grundrechte dieses Koordinierungshandeln gebunden sein wird - soll eine verfahrensrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten durch den Verfassungsvertrag zugleich eine Bindung an die Grundrechte der Europäischen Union auslösen oder sollen die nationalen Grundrechte den Maßstab bilden. Auch der Aufgabe des Konvents nach Vereinfachung der bisherigen Vertragsregelungen wird also eine verfassungsrechtliche Verankerung der offenen Methode der Koordinierung keinesfalls gerecht.

¹ Dokument CONV 424/02, Punkt F.

² Diese Regelungen müssen eine volle Mitbestimmung durch das Europäische Parlament vorsehen, um die Koordinierung stärker als bisher demokratisch zu legitimieren. Vor allem aber müssen diese Regelungen die politischen Verantwortlichkeiten in diesen Bereichen klar erkennbar festlegen, damit die Demokratie in der Europäischen Union auch tatsächlich mit Leben erfüllt werden kann.

5. Welche Beziehung kann zwischen der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der Koordinierung der Sozialpolitiken hergestellt werden?

Um ein Soziales Europa zu schaffen ist es notwendig, nicht nur die sozialen und wirtschaftlichen Zielstellungen sondern auch die Instrumente der Sozial- und der Wirtschaftspolitik in eine Gleichgewichtung zu bringen. Zudem stehen beide Bereiche in einem derartigen Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit und Beeinflussung, dass es nicht nur sinnvoll, sondern geradezu notwendig erscheint, die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten in einem integrierten Prozess zu koordinieren.

Der Bedarf an einer solchen integrierten Koordination von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik wurde bereits auf dem Gipfel von Lissabon anerkannt. Dort wurde der Ansatz eines gleichseitigen Dreiecks gewählt, bei dem diese drei Politikfelder integriert, also einschließlich ihrer Verflechtungen betrachtet werden. Bei genauer Betrachtung ist das Versprechen von Lissabon jedoch nicht eingehalten worden. Die Koordination verläuft immer noch hauptsächlich innerhalb der einzelnen Politikfelder, die Koordinationsprozesse sind nicht aufeinander abgestimmt und haben z.T. widersprüchliche Ziele. Ebenso wenig gibt es eine Gleichberechtigung zwischen den drei Politikfeldern. Stattdessen müssen die beschäftigungspolitischen Leitlinien, mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien in Einklang stehen (Art. 128 EGV), aber nicht umgekehrt, was faktisch ihrer Unterordnung entspricht. Die Koordination im Bereich der Sozialpolitik, die mit Hilfe der Offenen Methode der Koordinierung¹ erfolgt, ist überhaupt nicht auf die anderen beiden Bereiche bezogen. Ebenso wenig wird die in Göteborg hinzugetretene vierte Dimension, die Umweltpolitik, bei den bisherigen Koordinationsverfahren einbezogen.

Es ist daher erforderlich, die Koordinationsverfahren zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu reformieren und gemeinsam mit der „Umweltdimension der Gemeinschaft“ in einem einzigen integrierten Verfahren (Nachhaltigkeitsstrategie der Gemeinschaft) zu bündeln. Wie bisher geht es dabei um eine *Koordination von Politiken der Mitgliedstaaten* entlang gemeinsam vereinbarter europäischer Grundzüge und Leitlinien. Mit solchen „EU-Leitlinien für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung“ könnten verbindliche Ziele für die Politik der EU und der Mitgliedstaaten formuliert und mit einem multilateralen Überwachungsverfahren - wie bisher bei den wirtschaftspolitischen Leitlinien - ihre Umsetzung organisiert und bewertet werden. Auf diese Weise wäre die EU imstande, eine Strategie für Nachhaltigkeit und Solidarität als Prozess zu gestalten. Um eine verbesserte Bewertung und eine verbesserte demokratische Beteiligung aller relevanten Akteure zu gewährleisten, könnten die Leitlinien für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren konzipiert werden.

6. Was die Verfahren betrifft, inwieweit sollten die Mitentscheidung und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf Bereiche ausgedehnt werden, für die derzeit Einstimmigkeit erforderlich ist?

Gerade vor dem Hintergrund der Erweiterung auf 25 und mehr Mitgliedstaaten ist die Gefahr groß, dass durch das Einstimmigkeitsprinzip Fortschritte in der Sozialpolitik blockiert werden und somit Kompetenzen, welche die EU in diesem Bereich hat, nicht genutzt werden können. Daher plädiere ich dafür, dass alle Bereiche der Sozialpolitik, die in

¹ Bisher nur zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie im Bereich Renten- und Gesundheitspolitik.

die Kompetenz der Gemeinschaft fallen, dem Verfahren der Mehrheitsentscheidung im Rat unterworfen werden. Um die demokratische Legitimität zu stärken, sollte das Europäische Parlament Mitentscheidungsrechte erhalten. In gleicher Weise sollte es auch an der Ausübung der Koordinierungskompetenzen der Europäischen Union beteiligt sein.

7. Titel VI des Vorentwurfs des Verfassungsvertrags betrifft das demokratische Leben der Union. Sollte die Rolle der Sozialpartner in diesem Titel VI erwähnt werden, und wenn ja, welche?

Eine der Hauptsäulen des Europäischen Sozialmodells ist der soziale Dialog. Dieses auf nationaler Ebene vielfach bewährte Verfahren wurde bereits sehr früh auch auf europäischer Ebene erprobt, aber erst mit dem Vertrag von Maastricht formalisiert. Gemäß Art. 139 Abs. 1 EGV kann der Dialog zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen; diese wiederum können in Form von Richtlinien durchgeführt werden¹.

Aufgrund der in den Mitgliedstaaten verankerten Tradition des sozialen Dialogs sowie seiner wachsenden Rolle auf europäischer Ebene muss die Rolle der Sozialpartner in angemessener Weise in der Verfassung verankert werden.

¹ Auf dieser Grundlage entstand beispielsweise die Richtlinie zum Elternurlaub oder zur Teilzeit.