

ETUI Policy Brief

Europäische Sozialpolitik

Nr. 1/2010

Der Vertrag von Lissabon: Wird Europa endlich sozialer ?

Isabelle Schömann

Isabelle Schömann ist Arbeitsrechtlerin und forscht zu vergleichendem Arbeitsrecht und europäischem Sozialrecht im Europäischen Gewerkschaftsinstitut.

Die politische Frage

Der ursprüngliche Verfassungsvertrag hat viele Hoffnungen geweckt, vor allem die auf eine Stärkung des sozialen Europas. Der nun in Kraft getretene Vertrag von Lissabon erfüllt diese Erwartungen jedoch nur zum Teil und ist erschreckend ambitionslos, insbesondere im Hinblick auf die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und auf die Ausweitung der Zuständigkeiten der Union, aber auch mit Blick auf die Einführung einer sozialen Regierungsführung zur Stärkung der sozialen Dimension im Angesicht der Globalisierung.

Dennoch könnte der dürftige Beitrag des Vertrags von Lissabon im sozialen Bereich einen Richtungswechsel der aktuellen Tendenz ermöglichen, wirtschaftlichen vor sozialen Überlegungen Vorrang einzuräumen. Diese Tendenz wirkt sich nachteilig auf die nationalen sozialen und Gewerkschaftsrechte aus und spiegelt sich in der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) wider.

Wie sich der Vertrag von Lissabon auf das soziale Europa auswirkt, wird von der politischen Entschlossenheit der europäischen und einzelstaatlichen Institutionen sowie der Fähigkeit der Bürger abhängen, sich zu mobilisieren, um die für Europa heute und in Zukunft unabdingbare soziale Dimension zu verteidigen und zu fördern.

Einleitung: Eine kurze bewegte Geschichte

2009 war das Jahr, in dem die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon mühsam zum Abschluss gebracht werden konnte, nach den schweren Rückschlägen während des Ratifizierungsprozesses seines „Vorläufers“, des Verfassungsvertrages. Der Verfassungsvertrag, der 2004 nach einem innovativen Konsultationsprozess angenommen worden war, wurde 2005 in Frankreich und in den Niederlanden per Referendum abgelehnt. Nach einer Bedenkzeit von zwei Jahren bot ein vereinfachter Vertrag einen Ausweg aus der politischen und institutionellen Blockade, in der sich Europa befand. Das Ergebnis der Regierungskonferenz wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU unterstützt und am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet. Damit haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Entwurf zu einer europäischen Verfassung, welche die früheren Verträge aufgehoben hätte, aufgegeben, auf das traditionelle Verfahren der Vertragsänderung zurückgegriffen und den EG-Vertrag und den Vertrag über die Europäische Union gleichzeitig abgeändert. Anschließend hat

jeder Mitgliedstaat den Text ratifiziert, die meisten auf dem parlamentarischen Wege. Nur in Irland wurde der Text im Juni 2008 in einem Referendum abgelehnt und erst, nachdem das Land gesetzliche Zusagen im Hinblick auf das Recht auf Leben, die Neutralität und die Unternehmensbesteuerung erhalten hatte, wurde der Text erneut in einem Referendum zur Abstimmung vorgelegt und schließlich im Oktober 2009 ratifiziert. Mit Vollendung des Ratifizierungsprozesses stand dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 nichts mehr im Wege.

etui.

Ist von dem Vertrag von Lissabon neben dem institutionellen Beitrag zur relativen Vereinfachung der Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten auch eine Stärkung der bislang so schlecht behandelten sozialen Dimension der EU zu erwarten?

Die Europäische Gemeinschaft wurde zunächst auf wirtschaftlichen Fundamenten, dem gemeinsamen Markt und späteren Binnenmarkt, der Freizügigkeit von Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen aufgebaut (Römischer Vertrag von 1957). Erst die Einheitliche Europäische Akte von 1986 verhalf der Sozialpolitik zu ihrem Platz in der Europäischen Gemeinschaft, einem Platz, der im Vertrag von Maastricht (1992) fest verankert wurde. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurden die Beschäftigungsförderung und die Bekräftigung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, von Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Neigung unter die Ziele der EU aufgenommen. Der für die Erweiterung unverzichtbare Vertrag von Nizza (2001) sicherte das reibungslose Funktionieren der Institutionen in einem erweiterten Europa, indem er die Zusammensetzung und das Funktionieren der europäischen Institutionen sowie die Entscheidungsfindung im Rat und die verstärkte Zusammenarbeit reformierte. So wurde z.B. 2007 die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit auf die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausgedehnt. Welchen Beitrag leistet der Vertrag von Lissabon in sozialer Hinsicht, und inwieweit kann er die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes ausgleichen, die wirtschaftlichen Aspekten Vorrang vor den sozialen geben?

Der Vertrag von Lissabon enthält nur geringe soziale Fortschritte und bleibt weit hinter den Forderungen der europäischen sozialen Bewegung zurück (EGB 2004, 2007a). Der soziale Fortschritt hätte entscheidend sein können, wenn er nicht immer wieder von den zögerlichsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, allen voran Großbritannien und Polen, zum Gegenstand eines unrühmlichen Handels gemacht worden wäre. So stellt der Vertrag von Lissabon unbestreitbar einen Rückschritt gegenüber dem Verfassungsvertrag dar. Was ist von der Berücksichtigung der sozialen Dimension in den Rechten, Zielen und der Politik der Europäischen Union letztendlich zu erwarten? Zu welchen Hoffnungen gibt die Änderung des Entscheidungsprozesses im sozialen Bereich Anlass? Dieser *Policy Brief* analysiert den Beitrag des Vertrags von Lissabon im sozialen Bereich. Das tatsächliche Potential des Vertrages wird allerdings weitgehend davon abhängen, inwieweit die Verantwortlichen in den Institutionen und die Sozialpartner es zu nutzen wissen.

Die Grundrechtecharta wird geschwächt

Die Grundrechtecharta, die von den Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlamentes und des Rates der Europäischen Union am 7. Dezember 2000 und erneut am 12. Dezember 2007 verabschiedet und verkündet wurde, ist nicht mehr Bestandteil des Vertrags von Lissabon, obwohl sie

ursprünglich Teil II des Verfassungsvertrages gebildet hatte. Sie erscheint nun als Anhang zum Vertrag, der sich auf sie bezieht und ihr rechtlich den gleichen Rang verleiht wie den anderen Verträgen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV, in geänderter Form) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV oder Vertrag von Lissabon, der den alten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EGV, ersetzt). Das bedeutet, dass die in der Charta enthaltenen Grundrechte die gleiche Rechtswirkung haben wie die übrigen im Vertrag verankerten Rechte. Dies gilt auch in Bezug auf die wirtschaftlichen Freiheiten (Bercusson 2009, 92). Hingegen hatte der Verfassungsvertrag die Charta in der Hierarchie der Rechtsnormen auf den Rang einer Verfassungsnorm gehoben und somit über den Normen aus Teil III des Verfassungsvertrages – also auch über den wirtschaftlichen Freiheiten – angesiedelt. Diese Rückstufung der Charta in der Hierarchie der Normen stellt für den Erhalt der sozialen Grundrechte eine erhebliche Gefahr dar. Sie ermutigt auch nicht den EuGH zu einer ehrgeizigeren Rechtsprechung zum Schutze der sozialen Grundrechte gegenüber den wirtschaftlichen Rechten, was in Anbetracht der Urteile des EuGH im Fall Viking und Laval eine Bedrohung des sozialen Europas darstellt, denn „wenn die wirtschaftlichen Freiheiten das Streikrecht mit Füßen treten, warum dann nicht auch den gesamten sozialen Besitzstand der Gemeinschaft?“ (Bercusson 2009, 104).

Darüber hinaus verweist der Vertrag von Lissabon an mehreren Stellen darauf, dass die Zuständigkeit der Europäischen Union zur Gewährleistung der Umsetzung der Grundrechtecharta nicht erweitert werden kann. Dies schränkt die Tragweite der Charta erheblich ein und bringt den politischen Willen insbesondere Großbritanniens zum Ausdruck, die europäische Zuständigkeit im sozialen Bereich streng zu begrenzen. Die Grundrechtecharta ist heute für 25 Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, für Großbritannien und Polen gilt eine Ausnahmeregelung.

Dennoch sind die in der Charta verankerten Grundrechte verbindliches Recht und müssen von europäischen und einzelstaatlichen Richtern bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts garantiert werden. Die Grundrechte sind in drei Bereiche unterteilt: die bürgerlichen Rechte (die Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates garantiert sind), die politischen Rechte im Zusammenhang mit der in den Verträgen verankerten europäischen Bürgerschaft und die aus der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 abgeleiteten wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Die Grundrechtecharta schreibt nicht nur das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung fest (Bercusson et al. 2006), sondern vor allem auch die Arbeitnehmerrechte, wie beispielsweise das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen, das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, das Recht auf Zugang zur Arbeitsvermittlung und Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, das Verbot von Kinderarbeit sowie Jugendarbeitsschutz, die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben, Sozialversicherung und Sozialhilfe, Gesundheitsschutz sowie den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Da der EuGH sich bereits auf die Charta als Quelle von Rechten bezieht und sogar das Streikrecht als ein Grundrecht und Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze anerkannt hat (Fall C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet et al.*, vom 18. Dezember 2007, Abs. 90 und 91), kommt es weniger auf die Anerkennung eines bestimmten sozialen Rechtes und seiner verbindlichen Rechtswirkung an, als vielmehr darauf, inwieweit seine Ausübung eingeschränkt wird, vor allem in der Konfrontation mit einem der Grundprinzipien der Europäischen Gemeinschaft (der Dienstleistungsfreiheit im Fall *Laval*), und ob es einer Überprüfung der Verhältnismäßigkeit unterzogen wird.

Zur Überwindung dieses beträchtlichen Hindernisses könnte der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von großem Vorteil sein.

Rettung durch den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Der Lissabon-Vertrag hat die EU mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet (Art. 47-50 EUV). Damit kann sie der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitreten. Artikel 6 § 2 EUV schreibt den Beitritt sogar explizit vor, allerdings ohne weitere Angaben zum zeitlichen Rahmen oder zum Verfahren zu enthalten. Als Folge des Beitritts könnte gegen die Auslegung der Gemeinschaftsverträge durch den EuGH Beschwerde eingelegt werden. Das ist deshalb von Bedeutung, weil sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Unterschied zum EuGH zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit jeglicher Einschränkung, die vor allem durch die Umsetzung der wirtschaftlichen Freiheiten auferlegt werden könnte, auf die sozialen Grundrechte selbst stützt. Dies würde zu einer Umkehr des Status' der sozialen Grundrechte und der wirtschaftlichen Freiheiten führen. Konkret könnte in dem Fall *Viking (International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti, (Case C-438/05))* der Artikel 10 oder 11 der EMRK angeführt werden, wodurch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht an den sozialen Rechten, sondern an den wirtschaftlichen Freiheiten anzusetzen wäre und entschieden werden müsste, ob die in der EMRK erwähnten Einschränkungen der sozialen Grundrechte verhältnismäßig sind, wenn es um die Umsetzung wirtschaftlicher Freiheiten geht.

Selbstverständlich darf der Beitritt keine Auswirkungen auf die in den Verträgen (Art. 6 § 2 EUV) definierten Zuständigkeiten der Union haben. Weder der Europarat noch die Europäische Union wollen an dieser Stelle einen Konflikt heraufbeschwören. Die Experten sind sich jedoch darin einig, dass der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine Möglichkeit zur Angleichung der Rechtsprechung des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bietet und zu einem besseren Gleichgewicht zwischen sozialen Grundrechten und wirtschaftlichen Freiheiten führen könnte.

Berücksichtigung der neuen sozialen Ziele der Europäischen Union in allen Bereichen europäischer Politik

Der Vertrag von Lissabon setzt der Europäischen Union neue soziale Ziele, wie z.B. eine soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, die Solidarität zwischen den Generationen, die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Eine Reihe sogenannter horizontaler sozialer Klauseln sieht vor, dass alle Politikbereiche der Europäischen Union soziale und umweltpolitische Anforderungen berücksichtigen und damit die Kohärenz der verschiedenen Politiken und Maßnahmen der Union gewährleisten müssen. So verlangt z.B. Artikel 5a des Vertrags von Lissabon die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie die Gewährleistung eines hohen Niveaus der Bildung und des Gesundheitsschutzes. Andere horizontale Klauseln verpflichten zur Berücksichtigung der sozialen Dimension bei allen Maßnahmen der Union wie z.B. die Bekämpfung der Ungleichheit und die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern oder die Bekämpfung von Diskriminierung. Das ist eine Sicherungsmaßnahme zum Schutz der Sozialpolitik, die, neben den geänderten Werten und Zielsetzungen des Vertrages und vor allem dem Bezug auf „einen Binnenmarkt auf der Grundlage einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ (Art. 3 (3) EUV), nicht nur den EuGH zu einer stärker an den neuen Werten der Union ausgerichteten Rechtsprechung bewegen, sondern auch die Tätigkeit der übrigen europäischen Institutionen beeinflussen könnte.

Qualifizierte Mehrheit in sozialen Fragen

Die Sozialpolitik ist ein Bereich der sogenannten geteilten Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten (Art. 4 § 2b AEUV). Das bedeutet, dass sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und bindende Rechtsakte verabschieden können. Die Mitgliedstaaten üben ihre Zuständigkeit aus, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Die Mitgliedstaaten üben auch dann ihre Zuständigkeit aus, wenn die Union beschlossen hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben. Seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) und dem Vertrag von Nizza (2001) entscheidet der Europäische Rat bei Fragen der Verbesserung des Arbeitsumfeldes zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, der Arbeitsbedingungen, der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und bei der Arbeit und der Eingliederung von Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, mit qualifizierter Mehrheit. Eine einstimmige Entscheidung des Europäischen Rates ist (nach Artikel 137 und 251 EGV, jetzt Artikel 153 und 294 AEUV) bei Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer, der Beendigung des Arbeitsvertrags, der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, den Beschäftigungsbedingun-

gen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten, und der finanziellen Unterstützung bei Beschäftigungsförderung und Arbeitsbeschaffung erforderlich. Der Europäische Rat hat gar keine Zuständigkeit in Fragen der Entlohnung, der Vereinsfreiheit und des Rechtes auf Streik und Aussperrung.

Entgegen den Forderungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) sieht der Vertrag von Lissabon nicht vor, dass die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in der Sozialpolitik das normale Verfahren wird. Somit ist für alle Entscheidungen zum sozialen Schutz nach wie vor Einstimmigkeit die Regel. Eine Ausnahme von dieser Regel stellt die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit auf Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien dar. Hierdurch soll das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit gestärkt werden (Art. 21 § 3). Das geschieht nach einem sogenannten „besonderen Gesetzgebungsverfahren“, nach dem in Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, der Europäische Rat einen Beschluss erlassen kann, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann (Art. 48 § 7 EUV).

Darüber hinaus enthält der Vertrag von Lissabon eine sogenannte „Überleitungsklausel“ (Art. 153 § 2 Vertrag von Lissabon). Sie dient der Vermeidung von Blockaden, die sich aus dem Festhalten an der Einstimmigkeit bei bestimmten sozialen Fragen ergeben könnten wie etwa dem Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages, der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen oder den Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen aus Drittländern. In solchen Fällen erlaubt die Überleitungsklausel die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit. Nach Auffassung der Rechtsexperten könnte die Überleitungsklausel und die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien durchaus positive Auswirkungen auf die Sozialpolitik im Allgemeinen haben (Sauron 2008, 96). Allerdings führte der Lissabon-Vertrag gleichzeitig eine „Beschwerdeklausel“ ein (Art. 48 AEUV). Sie erlaubt es einem Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, ein Gesetzgebungsakt verletze wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, den Europäischen Rat aufzufordern, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für längstens vier Monate auszusetzen. Dieses Quasi-Vetorecht soll garantieren, dass die Europäische Union das Recht der Mitgliedstaaten zur Gestaltung der Grundprinzipien ihrer Sozialschutzsysteme nicht berühren und das soziale Gleichgewicht nicht beeinträchtigen darf (Art. 153 § 4 AEUV). Damit wird es äußerst riskant oder gar unmöglich, substantielle Änderungen zur stärkeren Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorzunehmen.

Die Rolle der Sozialpartner

Die Artikel über den europäischen sozialen Dialog erfuhren keine wesentliche Veränderung. Allerdings ist die formelle Anerkennung der Rolle der Sozialpartner in einem neuen Artikel (152 AEUV) zumindest ein symbolischer Fortschritt. Dieser Artikel garantiert nicht nur die Autonomie der Sozialpartner.

Er verpflichtet darüber hinaus die Europäische Union zur Förderung des sozialen Dialogs. Im Verfassungsvertrag figurierte diese Vorschrift als Artikel I-48 im Abschnitt „Das demokratische Leben der Union“. Die Tatsache, dass er jetzt in den Teil über das Funktionieren der Europäischen Union verschoben wurde und nicht im Vertrag über die Europäische Union steht, ist schwer zu interpretieren. Manche (EGB 2007b) sehen darin eine Verringerung des Beitrags der Sozialpartner zum demokratischen Leben und zum sozialen Dialog nach Artikel 152 AEUV. Andere sind der Auffassung, dass, da die beiden Verträge rechtlich gleichrangig sind (Art. 1 (3) EUV), der neue Ort des Bezugs auf die Tätigkeit der Sozialpartner als Stärkung der repräsentativen Demokratie zu verstehen sei (Syrpis 2008, 227). Der dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung wird als institutionelles Forum, als Beitrag zum sozialen Dialog verankert. Das ist ein wichtiger institutioneller Rahmen für die Sozialpartner, den sozialen Dialog und, ganz allgemein, die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Obwohl die europäischen Institutionen den sozialen Dialog regelmäßig auffordern, einen Beitrag zur europäischen Beschäftigungsstrategie zu leisten, ohne die Handlungsmöglichkeiten der Sozialpartner zu stärken, betrachten zahlreiche Autoren den neuen Artikel 152 EUV als Anerkennung einer konkreten Unterstützung durch die Institutionen (Bercusson 2008, 100).

Die lange erwartete Anerkennung der öffentlichen Dienste

Die öffentlichen Dienste oder Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden im Vertrag von Lissabon eindeutig unterstützt (Protokoll Nr. 9 über die Dienste allgemeinen wirtschaftlichen Interesses im Anhang des AEUV): der Vertrag gibt ihnen eine gesetzliche Grundlage, sodass die Europäische Union die Grundsätze und Bedingungen für ihre Umsetzung festlegen kann (Art. 14 AEUV). Er erkennt damit die wesentliche Rolle der öffentlichen Dienste an und gewährleistet den Grundsatz des universellen Zugangs zu Diensten von allgemeinem Interesse sowie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Dienste von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse. Er gesteht den einzelstaatlichen, regionalen und lokalen Behörden einen weitgehenden Handlungsspielraum zur Gewährleistung ihres reibungslosen Funktionierens und ihrer Finanzierung zu.

Damit werden die Dienste allgemeinen Interesses auf europäischer Ebene nicht mehr als Ausnahmen oder Besonderheiten in einem ganz auf die Vorherrschaft des Wettbewerbs ausgerichteten Universum behandelt. Sie werden, ganz im Gegenteil, als Bestandteil des politischen Projektes Europa betrachtet und als notwendig für die Zukunft. Diese Anerkennung sollte der Schaffung eines Regelungsrahmens in Einklang mit den Werten Europas, in denen die Dienste von allgemeinem Interesse ihren Stellenwert einnehmen, den Weg ebnen. Dennoch besteht die Gefahr, dass dieses institutionelle Engagement zumindest mittelfristig nicht zu der notwendigen und präzisen Regelung führen wird, die der EGB und zahlreiche europäische Branchengewerkschaftsverbände (wie der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst, EGÖD) und nationale Gewerkschaften (Kowalsky 2008) gefordert hatten, da die Europäische Kommission der Auf-

fassung ist, dass der gegenwärtige, im Protokoll im Anhang zum Vertrag von Lissabon festgelegte Rahmen ausreicht und sie sich jeder Gemeinschaftsinitiative mit rechtlich bindender Wirkung enthalten wird. Darüber hinaus wurde das damit zusammenhängende Thema der sozialen Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Generaldirektion Unternehmen und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwiesen, wobei letztere die Dienste allgemeinen Interesses als Initiativen im Rahmen der „sozialen Verantwortung der Unternehmen“ betrachtet, was nicht nur einen freiwilligen und nicht reglementierten Ansatz, sondern auch eine nach Dienstleistungen differenzierte Vorgehensweise und eine Analyse von Fall zu Fall begünstigt (Europäische Kommission 2008). Diese Regelungsträgheit ist ein Rückschritt, den zahlreiche Sozialpartner kritisiert haben (EGÖD 2009).

Die offene Methode der Koordinierung bleibt im Vertrag von Lissabon implizit erhalten

Die offene Methode der Koordinierung (OMK), die vom Europäischen Rat in Lissabon 2001 eingeführt wurde, bleibt im Vertrag von Lissabon implizit erhalten (vgl. Art. 149, 156, 165 und 166 AEUV). Sie ist ein flexibles, nicht bindendes Instrument der Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken, wobei die Mitgliedstaaten grundsätzlich für den sozialen Bereich zuständig sind, insbesondere seit 1997 für die Beschäftigung, seit 2000 für die soziale Eingliederung, seit 2001 für die Renten, seit 2002 für die Modernisierung des sozialen Schutzes sowie für Bildung, und seit 2004 für langfristigen Gesundheitsschutz. Nach der Erklärung 31 zu Artikel 156 AEUV haben die Förder- und Koordinierungsmaßnahmen „ergänzenden Charakter. Sie dienen der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und nicht der Harmonisierung einzelstaatlicher Systeme.“ Wenn die OMK zu einer gewissen Koordinierung der nationalen Sozialpolitiken beiträgt, führt sie die Mitgliedstaaten dann nicht von dem traditionellen Integrationsprozess fort? Ganz allgemein ändert der Vertrag von Lissabon nichts an der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, und seine Auswirkungen im sozialen Bereich hängen weitgehend von der Dynamik und dem politischen Willen der Gemeinschaftsinstitutionen und der Sozialpartner ab, die ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten voll zu nutzen.

Die Bürgerinitiative: Stärkung der demokratischen Legitimität

Der Vertrag von Lissabon führt in Artikel 11 § 4 EUV die Möglichkeit für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ein, die Initiative zu ergreifen und die Europäische Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Mindestens eine Million Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten müssen sich beteiligen. Nach Artikel 24 AEUV werden die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für

eine solche Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt. Dieser Zusatz verstärkt die europäische Demokratie und die aktive Beteiligung der Bürger, insbesondere im sozialen Bereich, ganz erheblich. Auch hier wird der Erfolg einer solchen Maßnahme davon abhängen, inwieweit die Bürger dieses Recht einfordern. Um die Ausübung dieses Rechtes zu gewährleisten, muss die Europäische Union die grundlegenden Regeln und Verfahren in einer Verordnung festlegen. Die Europäische Kommission hat hierzu die Anhörung der Zivilgesellschaft über ein Grünbuch zur europäischen Bürgerinitiative (KOM(2009) 622 endgültig) eingeleitet, das alle rechtlichen, administrativen und praktischen Fragen darlegt, die durch die Verordnung geklärt werden müssen. Die Anhörung wurde im Januar 2010 abgeschlossen.

Schlussfolgerung: Gelegenheit zu neuem Schwung für soziales Europa verpasst

Die Experten sind sich einig: der Vertrag von Lissabon wird nur einen sehr geringen Einfluss auf das soziale Europa haben, denn er stellt nicht nur einen Rückschritt gegenüber den im Verfassungsvertrag vorgeschlagenen Fortschritten dar, er zeigt auch keinerlei Perspektiven für ein wirklich soziales Europa auf (EGB 2007b und 2009). Offensichtlich wird die europäische Sozialpolitik dauerhaft der Wirtschaft untergeordnet bleiben, solange die einzelstaatliche Souveränität im sozialen Bereich nicht, zumindest teilweise, auf die Europäische Union übertragen wird. Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für den sozialen Stillstand in Europa (Trepant 2002, 111). Wenn es im Vertrag von Lissabon heißt: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. (...) Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz“ (Art. 3 § 3 EUV), muss das Gleichgewicht im Gemeinschaftsrecht, wie es vom EuGH ausgelegt wird, wieder hergestellt werden, ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Rechten und Freiheiten und den sozialen Grundrechten, und der Vorrang des Binnenmarktes vor den anderen Gemeinschaftspolitiken und insbesondere vor der Sozialpolitik in Frage gestellt werden. Eine gewisse Hoffnung besteht aufgrund der formellen Anerkennung, dass die Grundrechtecharta für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten rechtlich bindend ist, und über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Letztlich ist klar, dass es ein soziales Europa nur um den Preis beharrlicher Mobilisierung und ernsthaften Engagements der Sozialpartner und der Verantwortlichen in den Institutionen geben wird.

Bibliographie

Bercusson, B. (2009) „The Lisbon Treaty and social Europe“, Paper presented at the ERA conference on recent developments in European Labour Law, 3-4 April 2008.

Bercusson, B. et al. (2006) *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden: Nomos.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000) Feierliche Proklamation, Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission, Amtsblatt C 364 vom 18/12/2000.

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

Europäische Kommission (2009) Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, KOM 622 endg.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:ENDG:DE:PDF>

Europäische Kommission (2008) *Study contract: Social considerations in public procurement*.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&newsId=417&furtherNews=yes>

Europäischer Gewerkschaftsbund (2007a) *EU Reform treaty: Statement by the ETUC*. <http://www.etuc.org/a/4176>

Europäischer Gewerkschaftsbund (2007b) *Reform Treaty: ETUC laments a missed opportunity to boost social Europe*.

<http://www.etuc.org/a/4117>

Europäischer Gewerkschaftsbund (2004). *The ETUC Steering Committee supports the European Constitution as a „starting point“ for progress towards stronger social values in the European Union*. <http://www.etuc.org/a/415>

Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (2009) *Further comments from trade union Federations and affiliates on European Commission consultation on the draft guide of 3 April 2009 taking account of social considerations in public procurement*.

http://www.epsu.org/IMG/pdf/consultation_SRPP_guide_further_comments_May_2009.pdf

Kowalsky, W. (2008) „ETUC perspective on public services in the light of the new Treaty of Lisbon“, *Transfer* 15 (2), 351-354.

Sabatakis, E. (2008) „A propos du Traité de Lisbonne et de l'Europe sociale“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (520), 432-441.

Sauron, J. L. (2008) *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris: Gualino.

Schömann, I. und Clauwaert, S. (2003) „The EU Charter of fundamental rights in the case law of the courts of the European Union: towards recognition of the constitutional value of the EU Charter“, in E. Gabaglio und R. Hoffmann (Hrsg.) *European trade union yearbook 2002*, Brüssel: ETUI, 65-86.

Syrpis, P. (2008) „The Treaty of Lisbon: much ado ... but about what?“, *Industrial Law Journal*, 37 (3), 219-235.

Toulemon, R. (2008) „Regard sur le Traité de Lisbonne“, *Futuribles*, (340), 57-64

Trepant, I. (2002) *Pour une Europe citoyenne et solidaire: l'Europe des Traités dans la vie quotidienne*, Brüssel: De Boeck, bibliothèque de droit social.

The views expressed in *ETUI Policy Briefs* are those of the respective author(s) and do not necessarily reflect the views of the ETUI.

For more information about the *ETUI Policy Brief – European Social Policy*, please contact the editors, Philippe Pochet (ppochet@etui.org) and Kurt Vandaele (kvandaele@etui.org).

For previous issues, please visit www.etui.org/publications. You may find further information on the ETUI at www.etui.org.

© ETUI aisbl, Brussels 2010

All rights reserved. ISSN 2031-8782

The ETUI is financially supported by the European Community. The European Community is not responsible for any use made of the information contained in this publication.