

05.05.2009

## Die Gewerkschaften und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union

Die Sicht der deutschen Gewerkschaften auf die Europäische Union ist kritischer geworden. Dafür sorgten vor allem die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), in denen die Marktfreiheiten als vorrangig gegenüber dem Arbeits- und Sozialrecht der EU-Mitgliedsländer definiert wurden.<sup>[ii]</sup> Die Gewerkschaften sehen darin eine einseitige Auslegung wenn nicht gar eine Verbiegung des EU-Rechts durch den EuGH, der zu diesen Urteilen „europarechtlich nicht legitimiert“<sup>[iii]</sup> sei. Dabei wird allerdings übersehen, dass bereits die geltenden Vertragsbestimmungen den grundsätzlichen Vorrang der Marktfreiheiten festlegen. Dies gilt spätestens seit den Vertragsänderungen von Maastricht 1993. Angelegt war dieses neoliberale Europa aber bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987. Und fortgeschrieben werden sollte diese Wirtschaftsordnung mit dem Vertrag für eine Verfassung von Europa (Verfassungsvertrag) von 2004. Der scheiterte zwar in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden 2005, soll aber weiterhin, so gut wie unverändert, als Lissabonner Vertrag die neue Vertragsgrundlage für die EU werden.<sup>[iv]</sup> Und so stellen sich denn Fragen an die deutschen Gewerkschaften hinsichtlich ihrer Haltung gegenüber diesem Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag. Was haben sie in der Auseinandersetzung über diese Verträge getan, um eine Abkehr von dem vertraglich fixierten neoliberalen Europa zu erreichen?

In einer nur wenige Zeilen umfassenden Erklärung aus Anlass der EU-Regierungskonferenz im Dezember 2003 „begrüßte“ der DGB „den Vorschlag für eine Europäische Verfassung, auch wenn nicht alle Forderungen der Gewerkschaften verwirklicht worden sind. (...) Im Vergleich zum Vertrag von Nizza ist diese Verfassung eindeutig eine Verbesserung, auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Europas.“<sup>[v]</sup> Diese Erklärung lag auf einer Linie mit einer umfangreichen Stellungnahme des Gewerkschaftsbundes, in der der Text als „ausgewogener Kompromiss“ gewertet wurde.<sup>[vi]</sup> Es fällt auf, dass in diesem achtseitigen Papier kein einziges Wort über die problematischen Aussagen des Vorschlags zur Innen- und Rechtspolitik bzw. der darin geforderten Militarisierung Europas verloren wurde. Offenbar sind dies Dinge, die den DGB nicht - bzw. nicht mehr - angehen. Ähnlich unkritisch fiel die Stellungnahme von ver.di aus: „Substanzielle Forderungen der Gewerkschaften, manche jahrzehntelang gefordert, sind im Verfassungsentwurf aufgegriffen worden. Sicherlich bleibt dieser Text, wie alle seine Vorgängerverträge, zutiefst dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet. Dennoch wurden Meilensteine gesetzt, die die Gewerkschaften immer gefordert hatten (...). In Relation zu den bestehenden Grundlagenverträgen ist der Konventsentwurf ein deutlicher Fortschritt, gerade auch, weil er das Marktprinzip substanziell einschränkt.“<sup>[vii]</sup> Kritischer äußerte sich hingegen der Erste Vorsitzende der IG Metall, Jürgen Peters. Von ihm wurden übrigens auch die außen- und sicherheitspolitischen Aussagen des Verfassungsvertrags angesprochen: „Weder die Verpflichtung auf eine neoliberale Wirtschafts- und Finanzpolitik, noch der Auftrag zu mehr Rüstung und zur Stärkung der externen militärischen Interventionsfähigkeit gehören in eine Verfassung. Diese Ziele sind falsch, und sie engen die Spielräume für demokratische Entscheidungen

über Gebühr ein.“[\[viii\]](#) Durchweg kritisch äußerten sich auch Vertreter der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Wer hat nun Recht? Wurden im europäischen Verfassungsprozess die Anliegen der Lohnabhängigen und ihrer Gewerkschaften berücksichtigt oder blieb es bei der „Verpflichtung auf eine neoliberale Wirtschafts- und Finanzpolitik“, wie Jürgen Peters kritisierte? Einzugehen ist hier auf die Neufassung der Werte und Ziele der EU in den Verträgen, auf das Verfahren der Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik und vor allem auf die Grundrechtecharta.

## Neue Werte und Ziele

Die Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ des Europäischen Konvents, der 2001 mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für eine europäische Verfassung beauftragt worden war, beschäftigte sich ausgiebig mit der Frage, welche neuen Werte und Ziele in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden sollten. In ihrem Abschlussbericht handeln allein mehr als sechs Seiten davon.[\[ix\]](#) Von den dort vorgeschlagenen neuen Werten „soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit, insbesondere die Gleichstellung von Männern und Frauen“[\[x\]](#) fand am Ende aber nur der Wert der „Gleichheit“ Eingang in den Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

Als Ziele der Union hatte die Arbeitsgruppe gleich einen ganzen Katalog präsentiert. Danach sollten Berücksichtigung finden: „Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, sozialer Frieden, nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, soziale Marktwirtschaft, Qualität der Arbeit, lebenslanges Lernen, soziale Eingliederung, ein hohes Maß an sozialem Schutz, Gleichstellung von Männern und Frauen, Rechte des Kindes, ein hohes Maß an Gesundheitsschutz sowie effiziente und hochwertige Sozialdienste und Leistungen der Daseinsfürsorge.“[\[xi\]](#) Einiges davon ist tatsächlich in die Formulierung von Art. 3 EUV eingegangen.

Neu ist etwa die Forderung nach Vollbeschäftigung, die an die Stelle des „Strebens nach einem hohen Beschäftigungsniveau“ im gegenwärtigen Art. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) treten soll. Doch was heißt hier schon "Vollbeschäftigung"? Wird sie doch heute einer Politik untergeordnet, die „ohne Rücksicht auf die Bedingungen jede und jeden in Beschäftigung bringen

will, um Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Entsprechend werden Erfolgsmaßstäbe und 'benchmarks' zugeschnitten: Eine Person mit zwei Stunden bezahlter Arbeit in einer bestimmten Woche erscheint in den Statistiken als beschäftigt, und eine offizielle Rate von 4-5 Prozent registrierter Arbeitslosigkeit wird als Vollbeschäftigung bezeichnet. (...) Vollbeschäftigung ist in der 'Neuen Ökonomie' mit Sozialabbau vereinbar; mehr noch: Sozialabbau wird als Weg in die Vollbeschäftigung in der Neuen Ökonomie gesehen.“<sup>[xii]</sup> Dennoch stellt allein schon die Tatsache, dass das Ziel Vollbeschäftigung überhaupt in den Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag aufgenommen wurde, einen gewissen Erfolg dar. Als Vertragstext kann dieses Ziel in einer veränderten politischen Situation durchaus einmal mit einem anderen, progressiven Inhalt versehen werden.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ziel, „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ anzustreben (Art. 3, Abs. 3 EUV). Dies ist ohne Zweifel mehr als die gegenwärtig im Vertrag enthaltene Forderung nach einem „hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit“ (Art. 2 EGV). Mit der Koppelung an das Ziel einer „in hohem Maße“ vorhandenen Fähigkeit zum Wettbewerb ist aber zugleich ein innerer Widerspruch in dieser Zielstellung enthalten, der bereits die Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft relativiert. Hinzu kommt, dass der Begriff der sozialen Marktwirtschaft in den politischen Öffentlichkeiten der Mitgliedsländer sehr unterschiedlich interpretiert wird. Für die Bundesrepublik ist er eng mit der Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung im Zuge der Restauration Nachkriegsdeutschlands und dabei mit den Namen der ordoliberalen Politiker Ludwig Erhard und Walter Eucken verbunden. Nicht ohne Grund nimmt die CDU auch heute noch diesen Begriff für sich in Beschlag, indem sie etwa eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“ propagiert. In anderen Mitgliedsländern aber, etwa in Großbritannien, wird die Forderung nach einer sozialen Marktwirtschaft fast schon als sozialistische Provokation angesehen. Auch hier gilt, dass der Begriff für verschiedene Interpretationen letztlich offen ist.

Als klarer Rückschritt ist hingegen zu werten, dass das Ziel „eines hohen Maßes an sozialem Schutz“ (Art. 2 EGV) in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ersetzt wurde durch die Zielbestimmung der Förderung der „sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Schutzes“. Auch die gefeierte „soziale Querschnittsklausel“, die von der Regierungskonferenz 2003 eingeführt wurde und alle Politikbereiche der Union auf die Berücksichtigung sozialpolitischer Ziele verpflichten soll, spricht nur von der „Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes“. Ein „hohes Niveau“ soll der Sozialschutz also nicht länger mehr anstreben, sondern nur ein „angemessenes“ – ein Schuft, wer Böses dabei denkt? Angesichts des als „Modernisierung der Sozialsysteme“ bemäntelten Sozialabbaus in Europa scheint es genau darum zu gehen.

Lediglich an einer einzigen Stelle sah man Anlass, zumindest eine kosmetische Änderung vorzunehmen. In einer gemeinsam vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und der Europäischen Kommission auf dem Gipfel im Juni 2007 eingebrachten Formulierung wird bei den Zielen der Union auf die Forderung nach "einem freien und unverfälschten Wettbewerb" verzichtet. Damit wollte man der im französischen Referendum zum Ausdruck gekommenen Kritik am neoliberalen Europa den Wind aus den Segeln nehmen. Offiziell wurde diese Änderung damit begründet, dass es sich bei dem freien und unverfälschten Wettbewerb lediglich um ein Mittel und nicht um ein Ziel handele, daher gehöre diese Formulierung auch

in den praktischen, politischen Teil. Und hier findet sie sich in der Tat gleich mehrfach. Etwa in Artikel 98 EGV, wo es heißt: "Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaften handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb". Die Bundesregierung beeilte sich denn auch sogleich zu erklären, dass "es in den EU-Verträgen ein Dutzend Passagen gebe, die als Grundlage für die auf das Jahr 1957 zurückgehende Wettbewerbspolitik dienen".<sup>[xiii]</sup> Und damit auch der letzte Zweifel daran beseitigt wird, dass es sich bei dieser Abänderung wirklich nur darum handelt, den antiliberalen Kritikern Sand in die Augen zu streuen, wurde ein "Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb" formuliert, in dem es unmissverständlich heißt, "dass zu dem Binnenmarkt, (...) ein System gehört, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt (...)". Unmittelbar nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich im Juni 2005 war die sozialpolitische Konzessionsbereitschaft der europäischen Eliten allerdings noch deutlich größer gewesen. Seinerzeit sprach sogar Bundeskanzlerin Merkel davon, dem Vertrag eine rechtlich nicht bindende Erklärung zur "sozialen Dimension Europas" anfügen zu wollen.<sup>[xiv]</sup> Wenig später wollte sie davon aber nichts mehr wissen.

Im Unterschied zum geltenden Vertrag wird im Verfassung- bzw. Lissabonner Vertrag nicht mehr ein „nicht-inflationäres Wachstum“, sondern ein „ausgewogenes Wirtschaftswachstum“ als Ziel genannt. Über die von der Europäischen Zentralbank (EZB) erhobene Forderung, auch die „Preisstabilität“ als Ziel der Union aufzunehmen, entbrannte direkt nach der Veröffentlichung des Konventsentwurfs eine heftige Kontroverse. Kaum eine Woche verging, in der nicht im Wirtschaftsteil irgendeiner überregionalen Zeitung ein Artikel erschien, in dem diesem Anliegen der EZB Flankenschutz gegeben wurde.<sup>[xv]</sup> Und dies, obwohl „das Ziel der Preisstabilität“ mit der Beschreibung der Aufgaben der Europäischen Zentralbank von Beginn im Vertragsentwurf enthalten war. Die in der Regierungskonferenz 2003 verhandelnden Politiker stellten sich daher zunächst taub. Vor allem die deutsche und die französische Regierung zeigten kein Interesse daran, den Konventsentwurf an irgendeiner Stelle aufdröseln zu lassen.<sup>[xvi]</sup> Klaus Hänsch, einer der zwei Beobachter des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz, erklärte, dass ihn die Forderung der EZB, die Preisstabilität auch als Ziel der Union festzuschreiben zu lassen, an „jemanden erinnere, der seine Hose nicht nur durch Gürtel und Hosenträger, sondern auch noch durch einen Gummizug sichern wolle“.<sup>[xvii]</sup> Es nützte alles nichts. Der von der EZB ausgehende und von der bürgerlichen Presse vielfach verstärkte Druck war am Ende stärker: Die Preisstabilität ist jetzt als eines der Ziele der Union Bestandteil des Artikels 3 Abs. 3 EUV.

Doch was die Bedeutung all dieser Ziele für die reale Politik der EU angeht, so dürfte „die Union bei der Entwicklung ihrer konkreten Politiken wenig Schwierigkeiten haben, mit dem reichen Arsenal an Zielvorstellungen in Einklang zu bleiben“.<sup>[xviii]</sup> Mit anderen Worten: Wenn gleich ein ganzer Strauß von Zielen geliefert wird, hat es die konkrete Politik leicht, sich die passenden auszusuchen bzw. eine Hierarchie unter ihnen herzustellen. Hinzu kommt, dass sich auch in den Abschnitten zu den konkreten Politiken des Vertrags weitere Zielbestimmungen finden. So ist etwa im Abschnitt Beschäftigung von Vollbeschäftigung keine Rede mehr. Dort bleibt es bei dem bereits im geltenden Vertrag aufgeführten Ziel eines "hohen Beschäftigungsniveaus" (Art. 147 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Und die Wirtschafts- und Währungspolitik beruht ausdrücklich auf "dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" (Art. 119 AEUV), eine Formulierung, die mit dem Vertrag von Maastricht aufgenommen wurde. Der Begriff der "sozialen Marktwirtschaft" findet sich dort jedenfalls nicht. Diese konkreten Zielbestimmungen relativieren die am Beginn des Vertrages niedergelegten

allgemeinen Ziele. So sieht es offensichtlich auch die Bundesregierung, wenn sie Artikel 3 AEUV wie folgt erläutert: „Die hier genannten Ziele sind von der Union in all ihrem Handeln zu beachten. Sie werden ergänzt durch die spezifischen Ziele der verschiedenen Sachpolitiken (...).“<sup>[xix]</sup>

## Die Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Für die Befürworter der Verankerung der Lissabon-Strategie im Verfassungs- bzw. Lissabonvertrag stellt die Aufnahme der "Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik" in den Zuständigkeitskatalog der Union einen gewissen Erfolg dar.<sup>[xx]</sup> Das Ziel der Nachhaltigkeit, das seit dem Europäischen Rat in Göteborg gleichfalls Teil der Lissabonstrategie ist, wurde hingegen nicht als weiteres Feld der Koordinierung berücksichtigt. Neu hinzugekommen ist hingegen die Möglichkeit der Union, "Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu ergreifen".

Neoliberale Kritiker sehen nun in diesen vielfältigen Koordinierungsaufgaben der Union die Gefahr "einer Aushöhlung der Rechtssysteme, die erkennen lassen, welche Arbeitsmarktregeln beschäftigungsfördernd seien und welche nicht"<sup>[xxi]</sup> Und in aller Offenheit wird vor einer Schwächung des Standortwettbewerbs gewarnt: „Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages hat leider davon abgelenkt, dass die Europäer den Standortwettbewerb nur dann bestehen können, wenn sie Land für Land und Betrieb für Betrieb ihre Kosten senken und mit mehr Beweglichkeit auf die globalen Herausforderungen reagieren.“<sup>[xxii]</sup> Von der nun vorgesehenen Ausweitung der Koordinierungskompetenz auf die Sozialpolitik wird befürchtet, dass „der Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Sozialsystemen verhindert wird.“<sup>[xxiii]</sup> Diese Ängste dürften allerdings weitgehend unbegründet sein, da die bisher auf europäischer Ebene angewandte Koordination der Beschäftigungspolitik durchaus mit Sozialabbau vereinbar war. Überall dort, wo diese Methode seitdem angewandt wird, hatte dies stets den Abbau von Schutzrechten, Deregulierung und Marktöffnung zur Folge. Durch entsprechende Leitlinienentwürfe gibt dazu die Europäische Kommission regelmäßig den Takt vor. Sie formuliert kurz-, mittel- und langfristige Ziele und legt fest, wie diese in welchem Zeitraum umzusetzen sind. Mit Hilfe von Förderprogrammen unterstützt die Kommission als vorbildlich angesehene „bewährte Praktiken“ und macht sie durch Mitteilungen allgemein bekannt. Die Mitgliedstaaten wiederum erstellen Umsetzungs- und Aktionsprogramme, mit denen sie angeben, wie sie diese Vorgaben unter Berücksichtigung ihrer nationalstaatlichen Bedingungen verwirklichen wollen. Schließlich entwickelt die Kommission in jedem einzelnen Feld Überwachungs- und Bewertungsverfahren, mit denen sie die Erreichung der vorgegebenen Ziele in den Mitgliedsländern kontrolliert.

Im Verfassungskonvent gab es an von Anfang an eine große Bereitschaft, die Methode der offenen Koordination als eine sanfte Art gemeinschaftlicher Politikgestaltung auf weitere Bereiche auszuweiten. In der Konventsarbeitgruppe V, „Ergänzende Kompetenzen“, war diese Methode als „gegenseitiges Feedback für die Planung, Prüfung, den Vergleich und die Anpassung der (Sozial-) Politik der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Ziele“ ausdrücklich empfohlen worden.<sup>[xxiv]</sup> Über ihren bisherigen Anwendungsbereich hinaus soll die Methode der offenen Koordination nun auch im Gesundheitswesen (Art. 168 AEUV), der Industrie (Art. 173 AEUV) sowie der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 179 AEUV) Anwendung finden.

Diese Entwicklung wird unter Gewerkschaftern kritisch gesehen: „Mit der Anwendung des neuen Koordinierungsverfahrens soll ein Transformationsprozess des Europäischen Sozialmodells in Gang gesetzt werden, an dessen Ende ein wettbewerbs- und marktverträgliches Modell stehen soll. Dies erfordert auf nationalstaatlicher Ebene den 'Rückbau' insbesondere der marktkorrigierenden Komponenten des Wohlfahrtsstaates“<sup>[xxv]</sup>. Im Ergebnis zielt das „neue europäische Sozialmodell in erster Linie auf Kostensenkung, Leistungsabbau und Privatisierung sozialer Risiken, um die EU-Wirtschaft 'wettbewerbsfähiger' zu machen. Im Gegensatz zu den hehren Beteuerungen der EU-Amts- und Würdenträger würde es damit dem angloamerikanischen Modell des 'schwachen Sozialstaats' immer ähnlicher“<sup>[xxvi]</sup>.

Bei der Koordinierung der Beschäftigungspolitik soll nicht daran gerüttelt werden, dass sie, wie bereits jetzt nach Art. 126 EGV, auch zukünftig im "Einklang mit den (...) Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" stehen muss. Diese Grundzüge werden aufgrund der Bestimmungen zur Wirtschaftspolitik nach Art. 98-104 EGV und zukünftig nach Art. 119 f. AEUV erlassen und sind allein dem "Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet".

Diese Unterordnung unter die liberalen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik blockiert jeden sozialstaatlich orientierten Umbau der Union. Unterstrichen wird dies durch die Veränderungen, die die Regierungskonferenz 2003 am Verfassungsentwurf des Konvents vorgenommen hatte. Auf Druck Tony Blairs blieb es bei dem Erfordernis, dass Entscheidungen über steuerpolitische Fragen auch zukünftig nur einstimmig im Rat gefällt werden können. Weiterhin setzte er einen Bremsmechanismus bei sozialpolitischen EU-Gesetzgebungsvorhaben durch: Mitgliedstaaten können gegen eine Gesetzesvorlage der Kommission ein aufschiebendes Veto einlegen. Diese muss ihren Entwurf dann neu begründen und gegebenenfalls verändern. So wurde ein Verfahren geschaffen, um von einer Minderheit als zu ambitioniert betrachtete sozialpolitische EU-Gesetzgebungsvorhaben zu blockieren und stets auf Wiedervorlage zu stellen, bis sie so kleingekocht sind, dass alle zustimmen können.

## Soziale Grundrechte?

Bei der Abwägung über das Für und Wider des Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrags spielt die Tatsache der Aufnahme der Grundrechtecharta oft die entscheidende Rolle, so dass am Ende doch ein Ja steht. In den Entschlüssen der Gewerkschaften wurde ihre Aufnahme in den Vertragstext regelmäßig als "Fortschritt" hervorgehoben.<sup>[xxvii]</sup> Inzwischen ist vorgesehen, die Charta nur noch außerhalb der neuen Verträge anzusiedeln und lediglich durch eine Verweisung (Artikel 6 Abs. 2 EUV) in das Unionsrecht, allerdings in rechtsverbindlicher Form, einzubinden.

Jene, die die Charta als großen Fortschritt ansehen, verlieren aber meist kein Wort über die vielfältigen, einschränkenden Klauseln, die die in ihr enthaltenen Grundrechte modifizieren und dabei ihre Bedeutung erheblich mindern. Allein die Tatsache ihrer Aufnahme, wenn jetzt auch nur angehängt an den Vertrag, genügt ihnen, um auch den Lissabonner Vertrag als Ganzes in einem rosigen Licht erscheinen zu lassen.

Die Grundrechtecharta war in einem eigenen Konvent im Jahre 2000 ausgearbeitet und auf dem EU-Gipfel im Dezember des gleichen Jahres „feierlich proklamiert“ worden, ohne jedoch in Kraft zu treten. Mit ihr wird der Bestand an Grundrechten in der EU sichtbar gemacht und auf einen der Zeit angemessenen aktuellen Stand gebracht. Sie soll die bisher als Grundrechtsquellen herangezogenen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der seit 1950 existierenden Europäischen Menschenrechtskonvention ergänzen.

Die Ausarbeitung der Grundrechtecharta stellt in der Tat einen Fortschritt für die Verankerung demokratischer und sozialer Grundrechte in der EU dar. In ihr finden sich etwa das Verbot der Diskriminierung, die Forderung nach Gleichheit von Männern und Frauen und ein Recht auf Zugang zu Dokumenten als Bürgerrecht. Wichtige soziale Grundrechte sind hingegen nur schwach ausgeprägt. Statt eines Rechts auf Arbeit wird nur "das Recht zu arbeiten" (Art. 15 der Charta) proklamiert. Vergeblich sucht man in der Charta auch ein dem Grundgesetz entsprechendes Sozialstaatsgebot oder gar einen Sozialisierungsartikel. Stattdessen ist ein Grundrecht der "unternehmerischen Freiheit" (Art. 16) aufgenommen worden.

Welche Wirkung die Charta aber tatsächlich entfalten kann, ergibt sich nicht alleine aus dem Wortlaut des jeweiligen Grundrechts. Mit Hilfe des Artikels 52 der Charta über ihre "Tragweite und Auslegung" sowie

mit der dem Lissabonner Vertrag beigefügten "Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union" ist ihre Bedeutung erheblich eingeschränkt worden. Gemäß dieser Erklärung "dehnt (die Charta, A.W.) den Geltungsbereich nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben". Mit anderen Worten: So manches schöne Grundrecht - etwa der Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst, das Recht auf Bildung, die Rechte älterer Bürger oder die Bestimmungen zum Familien- und Berufsleben gehen ins Leere, da entsprechende Zuständigkeiten der Union hier gar nicht gegeben sind.

Und da gibt es noch die von den Präsidien des Grundrechtskonvents und des Verfassungskonvents verfassten so genannten Erläuterungen, ein Text von knapp 50 Buchseiten, der als eine Art Kommentar zu lesen ist und vor allem auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs verweist. Im veröffentlichten Text der Grundrechtecharta sind sie denn auch gleich nach den jeweiligen Artikeln abgedruckt. Diese Erläuterungen verhindern eine weite und offene Auslegung der Grundrechte. Bereits in der Regierungskonferenz 2003 wurden diese Erläuterungen aufgewertet, indem sie seitdem nicht mehr nur allein in der Präambel der Grundrechtecharta Erwähnung finden, sondern nach Artikel 52 Abs. 7 der Charta "als Anleitung für die Auslegung (...) verfasst wurden" und sie "von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen" sind .

Liest man nicht nur den jeweiligen Grundrechtsartikel, sondern auch die jeweils dazu gehörende Erläuterung, so ist man schnell ernüchert. Ein Beispiel soll dies illustrieren. Es geht um das Streikrecht, und hier um die Frage, ob Art. 28 der Charta ("Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen") europaweite Streiks ermöglicht.<sup>[xxviii]</sup> Geht es allein nach dem Wortlaut des Artikels, so scheint dies jedenfalls nicht gänzlich ausgeschlossen. In ihm wird das „Recht“ beschrieben, „Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“ Diese offene Formulierung war seinerzeit aufgrund des Drucks der Gewerkschaften in die Grundrechtecharta aufgenommen worden. Sieht man nun in die Erläuterungen, so wird zur Auslegung zunächst auf die Erläuterungen des vorhergehenden Artikels 27 verwiesen. Und dort heißt es: „Die Bezugnahme auf die geeigneten Ebenen verweist auf die nach Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Ebenen, was die europäische Ebene einschließen kann, wenn dies die Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene vorsehen.“ Man hat also in den Verträgen nachzusehen. Und dort wird in Art. 153 AEUV, der übrigens wortgleich mit dem gegenwärtigen Artikel 137 EGV ist, er behandelt die Zusammenarbeit in sozialen Fragen, in Absatz 5 ausgeführt: „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht.“ Es gibt demnach keine Unionszuständigkeit für das Streikrecht. Und nun versteht man auch den Satz in der Erläuterung zu Art. 28 der Charta: „Die Modalitäten und Grenzen für die Durchführung von Kollektivmaßnahmen, darunter auch Streiks, werden durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten geregelt; dies gilt auch für die Frage, ob diese Maßnahmen in mehreren Ländern parallel durchgeführt werden können.“ Am Ende ist klar: Das ursprünglich einmal in der Beratung des Grundrechtskonvents vorgesehene europäische Streikrecht bleibt von den nationalen Rechtsordnungen der jeweiligen Mitgliedstaaten abhängig. Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Streikrechts besteht daher nicht einmal als Möglichkeit. Legale grenzüberschreitende Streiks werden daher in der EU weiterhin praktisch unmöglich sein. Angesichts des erreichten Grads der Verflechtung der europäischen Industrie ist dies für die

Gewerkschaften ein entscheidendes Manko. Führt man sich nur einmal die Auseinandersetzungen um die angedrohte Schließung des Opel-Werks in Bochum im Herbst 2004 vor Augen, die von Beginn an eine europaweite Dimension hatten, erkennt man unschwer, dass den Gewerkschaften mit der Verweigerung eines europaweiten Streikrechts faktisch die Achillesfersen durchtrennt werden.[\[xxix\]](#)

Man sieht: Beschäftigt man sich einmal genauer mit der juristischen Einbettung der Grundrechtecharta, so erscheint sie längst nicht mehr in dem hellen Glanz, in dem sie sozialdemokratische und leider auch gewerkschaftliche Stellungnahmen sehen. Den erhofften sozialpolitischen Durchbruch auf europäischer Ebene wird die Charta jedenfalls nicht bringen.[\[xxx\]](#)

Francis Wurtz, Vorsitzender der Konföderalen Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im Europäischen Parlament, formulierte seine Kritik an der Aufnahme der Erläuterungen wie folgt: „Es ist alles getan worden, um ihre (gemeint ist die Charta - A.W.) eventuelle Tragweite maximal zu reduzieren. Sie wird vorgeschoben, um diese angeblichen Fortschritte zu veranschaulichen, die angeblich weit genug gehen, um die neoliberale Natur des Vertrages aufzuwiegen. In Wirklichkeit, das muss leider gesagt werden, aber das ist ganz im Sinne der Initiatoren des Verfassungsvertragsprojektes, zielt diese Charta vor allem darauf ab, die bittere Pille des Teils III (der Teil der konkreten Politiken im Verfassungsvertrag, A.W.) herunterzuspülen, die eine wahrhafte ultraliberale Gebetsmühle darstellt. Sie ist im Wesentlichen ein Augenpuder.“[\[xxxii\]](#)

## **Fazit und Ausblick**

Die gegenüber dem Verfassungsvertrag ausgesprochene Einschätzung, dass „im Vergleich zum Vertrag von Nizza diese Verfassung eindeutig eine Verbesserung, auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Europas“ [\[xxxiii\]](#) darstellt, war demnach ebenso unbegründet wie die Bewertung, dass „substanzielle Forderungen der Gewerkschaften, manche jahrzehntelang gefordert, im Verfassungsentwurf aufgegriffen worden“ seien. [\[xxxiii\]](#) Ganz und gar in den Bereich des Wunschdenkens gehörte aber die Schlussfolgerung, dass der Verfassungsvertrag „die Umgestaltung der reinen EU-Marktwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft vorsieht“ [\[xxxiv\]](#). Mit einigem Wohlwollen können die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrages als Bestätigung des Status quo des gegenwärtigen EG-Vertrages bewertet werden, der aber, als Ergebnis der Vertragsänderung von Maastricht, schon jetzt für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgesprochen nachteilig ist, da er ganz und gar vom neoliberalen Denken geprägt ist.

Die Führungen der deutschen Gewerkschaften müssen sich vorhalten lassen, dass sie die knapp fünfjährige Auseinandersetzung um die neue vertragliche Grundlage der EU, beginnend mit der Veröffentlichung des Konventsentwurfs im Juli 2003 bis zur Entscheidung über den Lissabonner Vertrag im Bundestag im März 2008, so gut wie ungenutzt ließen, um ihre Kritik an der dort verankerten neoliberalen Wirtschaftsordnung wirkungsvoll vorzubringen. Auch von der anfangs kritischen IG Metall war bald nicht mehr viel zu hören. Selbst als das Verfassungsprojekt mit den Ablehnungen in Frankreich und in den Niederlagen im Juni 2005 in eine tiefe Krise geriet, hielt man sich zurück. Die IG Metall beließ es bei einem Appell an die Bundesregierung, "während ihrer EU-Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 die Weichen in Richtung einer Erneuerung des Europäischen Sozialmodells zu stellen." Gefordert wurde: "Als ein erster Schritt sollten Anstrengungen unternommen werden, im gescheiterten 'Verfassungsentwurf' die neoliberalen, wirtschafts- und finanzpolitischen Vorgaben zurückzunehmen und die soziale Dimension zu stärken."[\[xxxv\]](#)

Auch die Zurückweisung des Lissabonner Vertrags durch die irische Bevölkerung im Juni 2008 und das damit verbundene erneute Aufbrechen der Krise wurde nicht genutzt. Als Antwort wurde lediglich die vom Europäischen Gewerkschaftsbund vorgeschlagene "Soziale Fortschrittsklausel"(Protokoll zum Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Grundrechten im Lichte des sozialen Fortschritts) ins Spiel gebracht. Sie zielt darauf ab, sozialen Grundrechten Vorrang vor den wirtschaftlichen Freiheiten zu geben. Doch eine solche Klausel wäre nicht mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung, da sie die europäischen Verträge und damit die in ihr festgelegte neoliberale Wirtschaftsordnung unberührt lässt. Dies wird zu Recht kritisiert: "Statt die Forderung nach einer Änderung der Verträge in den Mittelpunkt zu stellen, fordert man die Europäische Union also auf, 'im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche' tätig zu werden, um 'Ziele der Verträge zu verwirklichen (...), womit die eigene Kritik an den neoliberalen Vertragsinhalten konterkariert wird. Eine solche positive Bezugnahme auf die 'Bestimmungen der Verträge' dürfte es außerdem erschweren, gemeinsam mit Bündnispartnern aus Politik und sozialen Bewegungen zu verhindern, dass der Vertrag von Lissabon unverändert in Kraft tritt - was erst den Spielraum für eine politische Diskussion über nötige Vertragsänderungen eröffnen würde."[\[xxxvi\]](#)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und so gut wie alle seiner Einzelgewerkschaften nehmen in den Auseinandersetzungen um den Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag eine andere Haltung ein als etwa die französische CGT, die sich für ein klares Nein im Referendumswahlkampf 2005 aussprach. Man verhielt sich auch anders als der britische Trade Union Congress (TUC), der eine grundsätzliche Kritik von links am Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag formulierte und sich dabei klar von dem nationalistischen Nein der britischen Konservativen abgrenzte. Doch in einem Land wie Deutschland scheint die grundsätzliche Bereitschaft, am Ende doch jeglichen Verträgen der EU zuzustimmen nun einmal zur Staatsräson zu gehören.

Es gibt aber Hoffnung, dass dies doch noch anders werden könnte. Vor dem Hintergrund der neuesten,

sozialstaatsfeindlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes fand in dem von der Hans-Böckler-Stiftung herausgegebenen Magazin *Mitbestimmung* eine offene europapolitische Debatte statt, in der auch kritische Positionen gegenüber der Haltung des DGB zum Verfassungsprozess der EU zu Worte kamen.<sup>[xxxvii]</sup> Eine deutlich realistischere Sprache findet sich auch im Manifest zur Europapolitik der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di: „Einem sozialen Europa Zukunft geben“, in dem es am Ende heißt: „Im Mittelpunkt unserer Kritik steht der Versuch, der neoliberal gewendeten Wirtschafts- und Sozialpolitik in Form der EU-Verträge Verfassungsrang und damit quasi Ewigkeitscharakter zu verleihen. Die beschriebene Struktur der Wirtschafts- und Sozialverfassung ist seit 1993 Bestandteil der EU-Verträge. Sie ist auch in dieser Form in den Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden. Die EU-Verträge gehen damit weit über die politische Reichweite der nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten hinaus. (...) Die einseitige Festlegung der EU-Verträge verletzt die inhaltlichen Vorgaben und sozialpolitischen Schutzschranken vieler Mitgliedstaaten. (...) Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland sollte die EU endlich die Politik des 'Weiter so' verlassen und eine europaweite Debatte über die Zukunft der Union führen. Diese sollte zu einem neuen Vertrag führen, in dem die inhaltliche Ausrichtung der von den demokratisch gewählten Mitgliedsregierungen zu verantwortenden Sozialpolitik ergebnisoffen behandelt wird.“<sup>[xxxviii]</sup> Von diesen Positionen aus bis zu einem klaren Nein gegenüber dem Lissabonner Vertrag ist es nur noch ein kleiner Schritt. Man muss ihn nur gehen wollen.

---

[i]

[ii] Gemeint sind hier v. a. die Entscheidungen des EuGH in der Rechtssache Viking vom 11.12.2007 (C-430/05), Laval vom 18.12.2007 (C-341/05), Rüffert vom 03.04.2008 (C-346/06) und im Vertragsverletzungsverfahren Kommission gegen Luxemburg vom 19.06.2008 (C-319/06)

[iii] Ver.di, Einem sozialen Europa Zukunft geben, Manifest zur Europapolitik – Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU, Berlin 13.10.2008  
<http://international.verdi.de/europapolitik/europamanifest>

[iv] Aber auch dieser Lissabonner Vertrag wurde bei einer Volksabstimmung im Juni 2008 in Irland, bei dem einzigen Referendum das über ihn stattfand, abgelehnt, so dass sein Schicksal zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels (Dezember 2008) ungewiss ist. Im Folgenden wird bei der Zitierung der einzelnen Vertragsartikel auf den Wortlaut dieses Lissabonner Vertrags Bezug genommen, wobei dieser Vertrag wiederum aus zwei Verträgen besteht: Den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

[v] DGB-Stellungnahme zur EU-Regierungskonferenz vom 29. Oktober 2004. Zu finden unter folgender Adresse:  
[http://www.dgb.de/themen/europa/europ\\_verfassung.htm](http://www.dgb.de/themen/europa/europ_verfassung.htm)

[vi] Für eine Europäische Verfassung, Beschluss des Geschäftsführenden Bundesvorstandes vom 29.09.03. Zu finden unter folgender Adresse: [http://www.dgb.de/themen/europa/europ\\_verfassung.htm](http://www.dgb.de/themen/europa/europ_verfassung.htm)

[vii] Vgl.: ver.di: Entwurf für eine Europäische Verfassung. [http://www.verdi.de/0x0ac80f2b\\_0x00e99742](http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x00e99742)

[viii] Jürgen Peters: Perspektiven eines neuen Europäischen Sozialmodells – Strategien der IG Metall in und für Europa, Referat auf dem Gewerkschafts- und gesellschaftlichen Forum der IG Metall am 28./29. September 2004.

[ix] Zu den Debatten im Konvent vgl.: Andreas Wehr, Europa ohne Demokratie? Die europäische Verfassungsdebatte - Bilanz, Kritik und Alternativen, Köln 2004 und hier insbesondere S. 116ff

[x] Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe XI „Soziales Europa“, CONV 516/1/03.

[xi] Schlussbericht, ebd., S.2

[xii] Vgl. Vollbeschäftigung und eine starke Sozialverfassung - Alternativen für eine Neue Ökonomie in Europa, Erklärung und Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftlerinnen, Bremen 2001, S. 21.

[xiii] Neues Bekenntnis zum freien Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.06.2007

[xiv] Merkel treibt Europa an, in: Handelsblatt vom 19.12.2005. Zur europapolitischen Debatte nach den Ablehnungen des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden vgl. auch Andreas Wehr, Das Publikum verlässt den Saal, Nach dem Verfassungsvertrag: Die EU in der Krise, Köln 2006, S. 160 ff.

[xv] Hier nur eine kleine Auswahl von Artikeln, die in jener Zeit dazu erschienen: FAZ vom 14.10.03, Preisstabilität nicht mehr als Ziel der Union erwähnt; Handelsblatt vom 28.10.03, Ärger um künftige EU-Finanzverfassung; FAZ vom 29.10.03, EU-Außenminister für Preisstabilität; FAZ vom 17.11.03, Die Verfassung vereinfacht Eingriffe in die EZB-Satzung; FAZ vom 19.11.03, Preisstabilität als EU-Ziel gewinnt Anhänger; FAZ vom 29.10.03, EU-Außenminister für Preisstabilität; FAZ vom 27.11.03, Italien für begrenzte Änderung des EU-Verfassungsvertrages, Preisstabilität nicht im ersten Teil; Welt vom 09.12.03, Mehr Macht der EU; Süddeutsche Zeitung vom 09.12.03, Die Ermächtigungsklausel bedroht die Unabhängigkeit der EZB, FAZ vom 10.12.03, EU-Präsidentschaft lenkt im EZB-Streit zum Teil ein.

[xvi] Vgl. FAZ vom 18.10.03, Fischer: Stabilitätsziel genügend verankert.

[xvii] Vgl. FAZ vom 27.11.03 Italien für begrenzte Änderung des EU-Verfassungsvertrages, Preisstabilität nicht im ersten Teil.

[xviii] Thomas Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 18, 2003, S.1165ff., (1170).

[xix] Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, Drucksache des Bundesrates 983/04 vom 17.12.04.

[xx] Allerdings gab es diese auch bisher schon in Form der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (durch die wirtschaftspolitischen Leitlinien) und der Beschäftigungspolitik (durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien).

[xxi] FAZ vom 05.11.03, Deutsche Mindestlöhne für alle?

[xxii] FAZ vom 22.10.03, Koordinitis à la Brüssel.

[xxiii] FAZ vom 22.10.03, a.a.O.

[xxiv] Vgl. Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe V „Ergänzende Kompetenzen“, CONV 375/02.

[xxv] Hans-Jürgen Urban, Die neue Sozialpolitik, in: Z.- Zeitschrift marxistische Erneuerung, Nr. 55 September 2003, S.23

[xxvi] Klaus Dräger, Ein neues europäisches Sozialmodell? Die EU und der Umbau der sozialen Sicherung, in: Disput, März 2003

[xxvii] So etwa in der Erklärung des Vorstandes der IG Metall zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ vom 13.12.04.: „Ebenfalls begrüßen wir, dass als Teil II der Verfassung die Charta der Grundrechte aufgenommen wurde. Die Union gründe sich, so heißt es dort, auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“ Und in der Erklärung des DGB vom 29.09.03 heißt es: „Eine wichtige Forderung der Gewerkschaften an den Konvent war die Verankerung der Charta der Grundrechte in der Verfassung. Dass die Charta in unveränderter Form als zweiter Teil der Verfassung in den Entwurf aufgenommen wurde, ist ein wichtiger Fortschritt.“ Gerade zu euphorisch fiel die Stellungnahme von ver.di aus: „Die Grundrechtecharta enthält Grundrechtsbestimmungen, die über die deutsche Verfassung hinausgehen, wie z. B. das Recht der Bürgerinnen auf eine gute Verwaltung.“

[xxviii] Vgl. hierzu ausführlich Martin Hantke, Teilhaben, nicht essen! Vom Streikrecht und den sozialen Grundrechten im EU-Verfassungsvertrag, in: Newsletter Nr.7 der Attac-EU-AG (<http://www.attac.de/eu-ag>)

[xxix] Vom DGB wurde diese fehlende Regelungsmöglichkeit zumindest erkannt. In seiner Stellungnahme vom 29.03.04 heißt es: „Zum Bedauern des DGB enthält die Charta kein ausdrückliches Recht auf grenzüberschreitende Aktionen der Gewerkschaften.“

[xxx] Wie schwach tatsächlich die Stellung der Grundrechtecharta im Verfassungsgefüge ist, darauf verweist überzeugend Thorsten Klinggreen, in: Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, Europäische Grundrechtezeitschrift 2004, S.570 ff. Er kommt darin zu dem Schluss, dass die Gefahr besteht, dass der Grundrechtsverbund durch eine zweite Grundrechtsschicht, in Gestalt der Binnenmarkt-Grundfreiheiten untergraben wird.

[xxxi] Francis Wurtz, Eine Perversion des Geistes der Charta, in L'Humanité vom 14.12.04.

[xxxii] Vgl. DGB-Stellungnahme a.a.O.

[xxxiii] Vgl.: ver.di: a.a.O.

[xxxiv] So enthalten in einer ver.di Stellungnahme zum Vorschlag für eine EU-Richtlinie über Dienstleistungen im

Binnenmarkt: [http://www.verdi.de/0x0ac80f2b\\_0x01158750;internal&action=verdi\\_show\\_listenkopf\\_seite.action](http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x01158750;internal&action=verdi_show_listenkopf_seite.action)

[xxxv] Für ein solidarisch erneuertes Europa - Thesen für ein Europapolitisches Manifest der IG Metall, Berlin, November 2006

[xxxvi] Lydia Krüger/Ghazaleh Nassibi, Vorfahrt für Sozialdumping? Zu den jüngsten Angriffen des Europäischen Gerichtshofs auf das Streikrecht, die Tarifautonomie und die Tariftreue, Berlin und Brüssel 2008, S.26

[xxxvii] Vgl. Martin Höpner, Das soziale Europa findet nicht statt, in: Mitbestimmung 5/2008, S.46-49 und Fritz Scharpf, "Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen". Interview mit dem Politikwissenschaftler Fritz Scharpf zu den Gefährdungen für den Sozialstaat, in: Magazin Mitbestimmung 7-8/2008, S. 18ff.

[xxxviii] Ver.di, Einem sozialen Europa Zukunft geben, a. a. O., S.34f.