



Gutachten zur „Politischen Union“

Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit

**Ulrich von Alemann, Domenica Dreyer,
Eva G. Heidbreder, Hartwig Hummel**

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Ministerin für
Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen.

Das Gutachten beruht auf Diskussionen im europapolitischen Expertenrat der Ministerin.
Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei FINE. Das Gutachten soll als „Anstoßpapier“ zur
Weiterentwicklung der dargestellten Analysen und Vorschläge dienen.

(Stand dieser Version: **16. Februar 2013**)

Executive Summary

„Politische Union“

Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit

1. In diesem Gutachten für die Europaministerin des Landes Nordrhein-Westfalen stellt FINE die Perspektiven sozialwissenschaftlicher Konzepte für eine Politische Union vor, die die europäische Integration weiter voranbringen sollen. FINE geht davon aus, dass eine funktionsfähige europäische Wirtschafts- und Währungsunion einer nachhaltigen Legitimierung und einer effektiven Demokratisierung sowie einer breiteren sozialen Basis bedarf.
2. In den jüngsten Jahren der Währungs- und Fiskalkrise und auch schon in den letzten Jahrzehnten befasste sich die Europapolitik vorrangig mit dem Viereck der vier Grundfreiheiten – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr. Die konstruktive Bearbeitung der gegenwärtigen Krise kann jedoch nur gelingen, wenn das ursprüngliche Dreieck von Grundideen aus der Gründungsepoche wieder mehr in den Vordergrund tritt: Europa als Projekt des Friedens, der Demokratie und des Sozialen. Dieses Dreieck der Grundideen, aufgesetzt als Dach über dem Viereck der Grundfreiheiten, bildet die Architektur des europäischen Hauses der Zukunft.
3. Die Legitimationskrise der EU kann überwunden werden, wenn in der Europapolitik echte politische Optionen existieren. Dies verlangt, dass inhaltliche Entscheidungen nicht als pauschale Alternativen für oder gegen die EU dargestellt werden und politische Kontroversen mit dem Verweis auf schnelle Einigungsnot unterbunden werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollten nicht mehr nur regelmäßig aufgerufen werden, ihre Loyalität zu einem Europa der Eliten zu bekunden, sondern sich selbst an politischen Debatten beteiligen.
4. Eine „Politisierung“ erfordert vor allem ein neues (Selbst-)Verständnis der politischen Kräfte, also der Parteien in der Europapolitik. Der Europawahlkampf 2014 böte eine Chance für diese Politisierung. Die Europaparteien sollten klare politische Alternativen zur Wahl stellen, einen europabezogenen Wahlkampf führen, einen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen und an der nationalen Kandidatenauswahl für die Europawahlen beteiligt sein.

5. Durch eine institutionelle Aufwertung des Parlaments könnte die „Politisierung“ der Europapolitik unterstützt werden. Eine Fragmentierung des europäischen Parlamentarismus durch ein wie auch immer ausgestaltetes Eurozonen-Parlament würde einen Rückschritt für die europäische Integration bedeuten.
6. Eine „Politisierung“ der Europapolitik könnte über die repräsentative Demokratie hinaus auch durch Instrumente der direkten Demokratie (z.B. durch die Europäische Bürgerinitiative) begleitet werden. Die Herausforderung besteht hier vor allem darin, über die rechtlichen Möglichkeiten hinaus auch die praktische Umsetzung zu erproben und zu verbessern.
7. Eine inhaltliche Alternative zur derzeitigen Europapolitik wäre vor allem das Projekt einer europäischen „Sozialunion“. Sie würde die Ängste vieler Bürgerinnen und Bürger vor sozialem Dumping, sozialer Polarisierung und einem fiskalisch bedingten Abbau öffentlicher Sozialleistungen als Folge der Europapolitik aufgreifen. Sie ließe sich auch gemäß der ursprünglichen europäischen Idee als „Investition“ in den sozialen Frieden begründen.
8. Eine europäische Sozialunion zielt nicht auf eine zwangsweise Vereinheitlichung und Zentralisierung der nationalen Sozialsysteme, sondern auf die Festlegung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für Sozialpolitik und dessen Umsetzung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips. Über diesen absoluten Mindestrahmen hinaus sollte die Sicherung vor Grundrisiken (z.B. Kranken- und Pflegeversicherung), die Sicherung des Lebensstandards (z.B. Arbeitslosen- und Rentenversicherung) und das Angebot sozialer Dienste (z.B. Kinderbetreuung, Pflege) entsprechend der Wirtschaftsleistung gestaltet und in einem Mindestmaß garantiert werden (Korridormodell).
9. Die Umsetzung der europäischen Sozialunion sollte nicht nur politisch-institutionell, sondern auch gesellschaftlich durch die Tarifpartner und die Sozialverbände kontrolliert werden, die entsprechende Informations- und Klagerechte erhalten sollten.
10. Das gegenwärtige Krisenmanagement fällt hinter die erreichten sozialen Standards und sozialpolitischen Zielsetzungen zurück. Erste Aufgabe einer Europäischen Sozialunion wäre es, diese abschüssige Bahn zu verlassen und diese Errungenschaften aktiv weiter zu entwickeln. Das brächte eine wirkliche Politisierung.

Inhalt

1 „POLITISCHE UNION“ ALS AUSWEG AUS DER KRISE?	5
2 DIE GRUNDIDEE DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER KERN DEMOKRATISCHER POLITIK	7
3 DIE ÜBERWINDUNG DER LEGITIMATIONSKRISE DURCH EINE POLITISIERUNG DER EU	9
3.1 LEGITIMATIONSKRISE IN DER EU	11
3.2 DIE DISKUSSION ÜBER EINE „POLITISCHE UNION“	14
3.3 ANSATZPUNKTE FÜR EINE VERTIEFTE DEMOKRATISIERUNG DER EU	16
4 VORSCHLÄGE FÜR EINE DEMOKRATISCHE GESTALTUNG DER „POLITISCHEN UNION“	18
4.1 „PARLAMENTARISIERUNG“: PARLAMENTARISCHE MITENTSCHEIDUNG UND EINBINDUNG EUROPÄISCHER ORGANE IN ZENTRALE ENTSCHEIDUNGSPROZESSE WAHREN	18
4.2 „POLITISIERUNG DER WILLENSBILDUNG“: EUROPAPARTEIEN POLITISCH UND RECHTLICH STÄRKEN UND FÜR DEN WAHLKAMPF 2014 RÜSTEN	20
4.3 „POLITISCHE POSITIONIERUNG“: PARTEIENWETTBEWERB AUF EUROPÄISCHER EBENE VERWIRKLICHEN	22
4.4 „POLITISCHE PERSONALISIERUNG“: SPITZENKANDIDATEN DER EUROPAPARTEIEN FÜR DIE EUROPAWAHL AUFSTELLEN	24
4.5 „EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE“: ALTERNATIVE INITIATIVEN ZUR STÄRKUNG BÜRGERNAHER EU-ENTSCHEIDUNGEN ENTWICKELN	25
4.6 „POLITISIERUNG DER DEBATTE“: VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE AKTIVE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT SCHAFFEN	26
4.7 ZWISCHENFAZIT	27
5 DIE SOZIALUNION ALS POLITISCHE OPTION	28
5.1 ENTWICKLUNG DER EU-SOZIALPOLITIK	29
5.2 AKTUELLER BESITZSTAND EU-SOZIALPOLITIK	31
5.3 EUROPÄISCHER RAHMEN UND NATIONALE TRADITIONEN	33
6 VORSCHLÄGE ZUR KONKRETISIERUNG DER SOZIALUNION	36
6.1 „CHARTA DER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK“: SOZIALPOLITISCHE ERRUNGENSCHAFTEN DER MITGLIEDSTAATEN SCHÜTZEN	36
6.2 „NEW DEAL“: LOHN-, SOZIAL- UND STEUERDUMPING UNTERBINDEN	36
6.3 „KORRIDORMODELL“: EINEN SOZIALEN STABILITÄTSPAKT MIT RELATIVEN MINDESTSTANDARDS IMPLEMENTIEREN	37
6.4 „MONITORING“: SOZIALE MINDESTSTANDARDS IN DER EU UMSETZEN	39
6.5 „METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG“: WEGE ZU VERBINDLICHEN REGELN FINDEN	40
6.6 „EUROPÄISCHE FONDS“: DIREKTE MATERIELLE SOZIALLEISTUNGEN VERBREITERN	40
7 DIE NÄCHSTEN SCHRITTE	41

1 „Politische Union“ als Ausweg aus der Krise?

Die Europäische Union durchlebt gegenwärtig nicht nur eine wirtschafts- und finanzpolitische **Funktionskrise**, sondern auch eine tiefgreifende **Legitimationskrise**. Anstelle des erhofften Zusammenwachsens droht Europa ein Auseinanderdriften von Eurozone und Rest-EU, von Gläubiger- und Schuldnerländern, von Europabefürwortern und Europaskeptikern, von Nord und Süd und von reich und arm. Die Bereitschaft, europapolitische Vorgaben zu akzeptieren und umzusetzen, droht zu schwinden. Nationalistisches Denken greift in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU um sich.

In dieser Situation wird von verschiedenen Seiten gefordert, weitere Entscheidungskompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene zu verlagern und dadurch Europa zu einer „**Politischen Union**“ weiterzuentwickeln. Bei näherer Betrachtung verbinden sich mit diesen Vorschlägen für eine „Politische Union“ recht unterschiedliche Erwartungen und Konzeptionen:

1. eine Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion – insbesondere der Eurozone – über eine effektivere Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die europäische Ebene, um **Haushaltsdisziplin und Austeritätspolitik** (so der Präsident des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, in seinem Bericht)¹ besser durchzusetzen;
2. über die kurzfristig notwendige Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion hinaus der langfristige Ausbau einer nach innen und nach außen **handlungsfähigeren europäischen Exekutive**, verbunden mit deren stärkerer demokratischer Legitimation (so die „Zukunftsgruppe“ einiger EU-Außenminister)²;
3. einen Ausbau der supranationalen Ebene der Europäischen Union zu einem **Staatenbund** anstelle von Fragmentierung und Entsolidarisierung (so z.B. die Vorschläge des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso)³

Darüber hinaus tragen zahlreiche Beiträge aus Wissenschaft, Politikberatung und Publizistik zum Diskurs über eine „Politische Union“ in Europa bei. Auch die nationale Politik beteiligt sich an dieser Debatte. Drei Beispiele seien stellvertretend für das breite Spektrum der Vorschläge genannt:

1. die Forderung nach direkten Zugriffs- und Disziplinierungsmöglichkeiten der EU-Ebene auf die nationalen Haushaltspolitiken in Form eines interventionsbefugten **EU-Währungskommissars** (so Bundesfinanzminister Schäuble mit ausdrücklicher Unterstützung der Bundeskanzlerin)⁴;
2. eine „**intégration solidaire**“ im Sinne der kollektiven Versicherung gegen ökonomische und soziale Risiken (so der französische Präsident François Hollande)⁵;

3. und jüngst, als Gegenmodell zu mehr politischer Integration, die strikte Beschränkung der EU auf ein Binnenmarktprojekt mit **weitreichender Rückführung politischer Entscheidungsgewalt** in nationale Arenen, wie in der vielbeachteten Europarede des britischen Premierministers Cameron zur Lösung mangelnder EU Legitimierung ange-mahnt.⁶

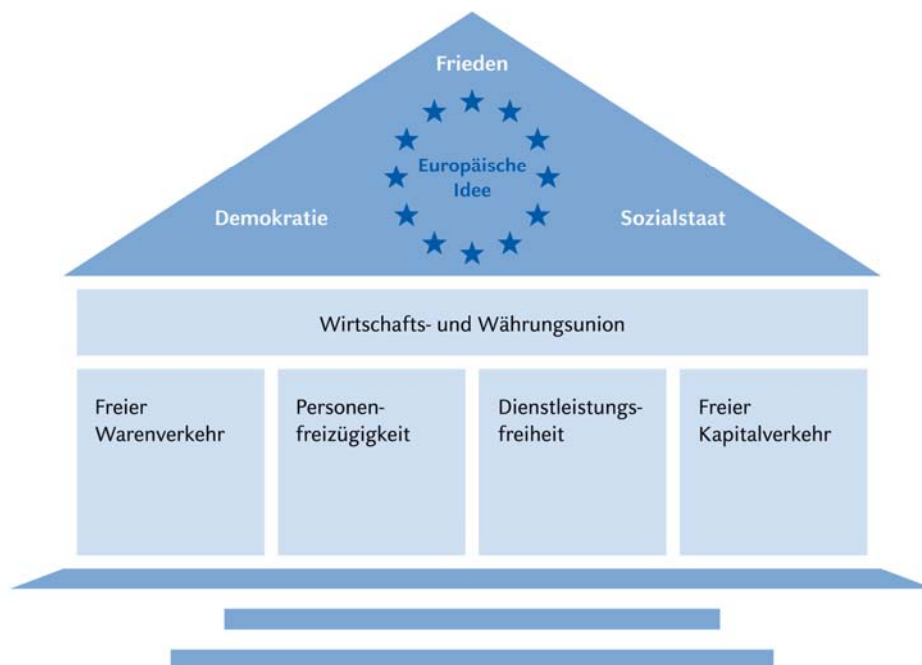
Vor allem die erstgenannten offiziellen Vorschläge sind noch sehr von der lange Zeit im europäischen Integrationsprozess üblichen „**Monnet-Methode**“⁷ geprägt. Diese Vorgehensweise besteht darin, dass der Integrationsprozess in kleinen konkreten Schritten von den europäischen Eliten vorangetrieben wird und die Öffentlichkeit dem anschließend nur nachträglich zustimmen soll. Wirtschaftspolitische Maßnahmen werden über den eigentlichen ökonomischen Zweck hinaus oft strategisch eingesetzt, um eine weitere politische Integration als vermeintlich sachnotwendig und „alternativlos“ zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass das Projekt der „Politischen Union“ teilweise ökonomisch verkürzt und als Elitenprojekt von oben durchgesetzt werden soll. Auf diese Weise lässt sich vielleicht die Funktionsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion kurzfristig retten, nicht jedoch die sich vertiefende Legitimationskrise der Europäischen Union beheben.

Spätestens seit dem Maastricht-Vertrag geben sich die Bürgerinnen und Bürger nicht mit einer pauschalen Zustimmung zu Europa zufrieden. Der sogenannte „permissive consensus“ schwindet.⁸ Denn bei vielen europäischen Entscheidungen – wie der Umsetzung des Binnenmarkts und der Währungsunion, des Schengen-Projekts und der Gemeinsamen Außenpolitik – geht es nicht mehr nur um Expertenfragen, sondern auch um politische Interessenabwägungen, die dem öffentlichen Diskurs und dem demokratischen Wettbewerb vorbehalten sein müssen. Die **demokratische Responsivität des europäischen politischen Systems** ist jedoch trotz Direktwahl und stetiger Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments, trotz des demokratischen Charakters aller EU-Mitgliedstaaten und trotz vielfältiger Konsultationen der Kommission mit zivilgesellschaftlichen Organisationen faktisch nur schwach ausgeprägt. Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen sinkt stetig. Europawahlen (gelegentlich auch Referenden über Europaverträge) gelten zudem als „second order elections“, bei denen sich die Wähler eher an der nationalen als der europäischen Politik orientieren. Zudem spielt die Europapolitik bei nationalen Wahlen bisher selten eine Rolle, so dass nationale parlamentarische Entscheidungen zur Europapolitik ebenso wie das Abstimmungsverhalten der nationalen Regierungen im Rat nur unzureichend an die Meinungsbildung in der nationalen Bürgerschaft rückgekoppelt sind. Die Konsultationsprozesse der Kommission mit der Zivilgesellschaft schließlich sind unverbindlich und selektiv.

2 Die Grundidee der Europäischen Union und der Kern demokratischer Politik

Die sozialwissenschaftliche Europaforschung hat sich über viele Jahre intensiv mit den Bedingungen und Folgen der europäischen Integration auseinandergesetzt. Sie hat immer wieder an die **Grundideen der europäischen Integration** erinnert, die gleichsam das Dach der Wirtschaftsgemeinschaft bilden (Schaubild 1).

Schaubild 1: Das „Haus“ der Europäischen Union



Die Grundideen der Gründerväter Europas bilden ein Dreieck: Europa solle eine Region des Friedens nach zwei schrecklichen und verheerenden Weltkriegen werden. Europa solle ein Hort der Demokratie sein, wo Menschenwürde und Freiheit ihren Ort haben – in Abgrenzung zum Ostblock im beginnenden Kalten Krieg. Und die europäische Integration solle schließlich den „sozialen Fortschritt ihrer Länder sichern“ und die „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel“ anstreben, wie es in den Römischen Verträgen heißt. Frieden, Demokratie und Soziales, diese drei, sollten mit den Verstrickungen der Vergangenheit brechen und das Dach eines neuen Europa bilden. Gerade aus historischer Sicht zeigt sich sehr deutlich, dass die schrittweise vorangetriebene, immer engere wirtschaftliche Integration nie Selbstzweck war, sondern immer auch als Beitrag zur Verwirklichung der drei übergeordneten Ziele verstanden wurde.

Diese drei Grundideen sind nicht einfach dezisionistisch gesetzt, sondern bilden einen engen **Verbund**. Das Friedensziel – nach den zwei Weltkriegen sicher das Hauptziel – bildet die größte Erfolgsgeschichte Europas ab, da es noch nie eine so lange Friedensperiode gab wie seit 1945. Auch die Osterweiterung hat zur Friedenssicherung beigetragen. Allerdings schweben manche regionalen Konflikte und Autonomiebestrebungen weiter, die Friedenspolitik auch in Europa weiter wichtig sein lassen, von der friedensbewahrenden und -stiftenden Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik Europas ganz zu schweigen.

Frieden ist aber nicht nur die Abwesenheit von Krieg. Frieden ist dann umso sicherer, wenn „Zufriedenheit“ herrscht. Denn es gibt nicht nur militärische, sondern auch strukturelle Gewalt, die in Hunger, Ausbeutung, Armut oder auch in Unrecht, Diskriminierung und Unterdrückung bestehen kann. Das zeigt die gegenseitige Abhängigkeit von Frieden und sozialen und politischen Werten. Genauso verhält es sich mit den anderen Grundideen. Demokratie, Menschenrechte, Freiheit und Teilhabe verlangen nicht nur nach friedlichen Rahmenbedingungen, sonst können sie sich nicht entfalten. Auch soziale Grundsicherungen sind die Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben und für die Akzeptanz der politischen Institutionen.

Beim Ausbau der EWG, der EG und schließlich der EU traten immer stärker die Ziele der Verwirklichung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren vier Grundfreiheiten in den Vordergrund: freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr. In der Umsetzung gerieten die ursprünglichen Visionen hinter der Vielzahl von Detailregelungen und einem immer komplexeren Institutionengefüge in den Hintergrund und beförderten das Gefühl von Intransparenz und Bürgerferne von europäischer Politikgestaltung. Es wird Zeit, dem technokratischen Viereck der vier Grundfreiheiten wieder das Dach der drei Grundideen aufzusetzen, um das europäische Haus der Zukunft zu schaffen, mit dem sich die Bürger identifizieren können.

Intensive wissenschaftliche Auseinandersetzungen wurden nicht zuletzt durch den Befund eines Demokratiedefizits der EU nach Maastricht motiviert. Eine wichtige Erkenntnis war, zwischen **Input- und Output-Legitimation** zu unterscheiden. Input-Legitimation bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger selbst an der politischen Entscheidungsfindung durch Wahlen und Volksabstimmungen, indirekt auch durch Einflussnahme auf Entscheidungen von Legislative und Exekutive, beteiligt sind und deshalb die mehrheitlich gefällten Entscheidungen akzeptieren. Output-Legitimation meint, dass Politik deshalb akzeptiert wird, weil ihre Ergebnisse dem Allgemeinwohl und dem Wohlstand dienen sowie dem Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit entsprechen.⁹

Mit der Zunahme von EU-Zuständigkeiten, die inzwischen weit über reine Marktregulierung hinausreicht, wurde auch in der EU-Forschung zunehmend infrage gestellt, dass eine Legitimation allein durch Outputs überhaupt möglich und normativ wünschenswert ist. Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik ohne substanziellen Einfluss auf den Output wird genauso wenig zu einem Legitimationserfolg führen wie die Präsentation eines bestimmten Output als alternativlose politische Option, ohne substanziellen Input der Bürgerinnen und Bürger bei der Definition der politischen Ziele und der Abwägung unterschiedlicher Interessen. Überdies kann die Rückkopplung einer Politik an den demokratischen Input auch zur Steigerung ihrer Output-Effektivität beitragen. Dies geschieht, wenn die demokratische Partizipation das Spektrum der Entscheidungsgründe erweitert und die demokratische Kontrolle eine einseitige Interessendurchsetzung verhindert.

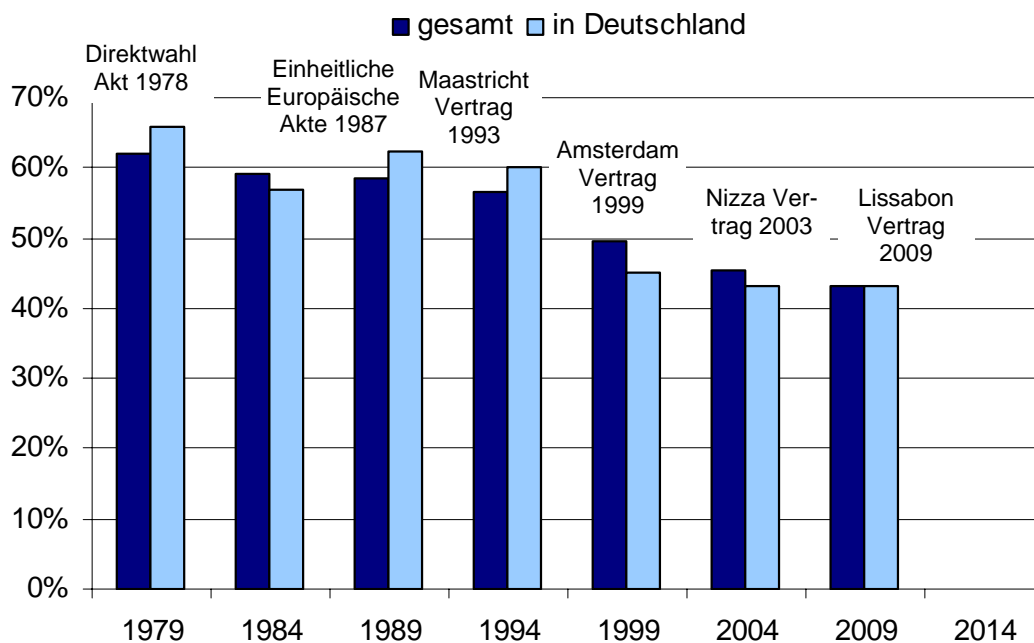
Dieses **Gutachten** ist eingebettet in verschiedene Vorschläge zur Reform der Europäischen Union. Zum einen wird die aktuelle Debatte aufgearbeitet und die demokratische und sozialpolitische Kurzsichtigkeit vieler Beiträge herausgearbeitet. Zum anderen werden Reformen für eine erhöhte demokratische Legitimation durch eine Politisierung der Demokratie in der EU und die demokratisch durchzusetzende Option einer Sozialunion aufgezeigt. Dabei ist die Erkenntnis wichtig, dass institutionelle Reformen keinen Erfolg haben werden, wenn sie den Bürgerinnen und Bürgern der EU keine tatsächlichen Wahlmöglichkeiten bieten, über Positionen und Inhalte europäischer Politikgestaltung mitzubestimmen. Die Reformvorschläge in diesem Gutachten zeigen Optionen auf. Diese sollten in der Auseinandersetzung mit den europäischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den politischen Kräften debattiert werden. Auch eine wissenschaftliche Sicht ist eine höchst spezifische Sicht, die um Anerkennung bei den Bürgerinnen und Bürgern werben muss.

3 Die Überwindung der Legitimationskrise durch eine Politisierung der EU

Die Europäische Union ist längst der Zweckgemeinschaft von Demokratien entwachsen, die sich in erster Linie durch ihre Leistungen legitimiert. Mit dem Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion greift die europäische Integration tief in das Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger ein. Ein erheblicher Teil der „Innenpolitik“ ist heute Europapolitik. Die Maßnahmen zum Management der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa und die geplanten institutionellen Reformen für eine Politische Union treiben die Europäisierung nationaler Politik noch weiter voran.

Die demokratische Mitbestimmung hat mit dieser Funktionsausweitung Europas nicht Schritt gehalten. Die Folge ist das im einleitenden Kapitel beschriebene „**Demokratiedefizit**“ der Europäischen Union. Es hat sich gezeigt, dass die mangelnde demokratische Responsivität der EU allein durch institutionelle Reformen nicht zu beheben ist. So nahm trotz der Direktwahl des Europäischen Parlaments und der schrittweisen Ausweitung seiner Kompetenzen die Wahlbeteiligung bei Europawahlen stetig ab. In Deutschland liegt die Wahlbeteiligung bei Europawahlen inzwischen eher unter dem EU-Durchschnitt (vgl. Schaubild 2). Daher ist zu erwarten, dass Maßnahmen zur – an sich begrüßenswerten – institutionellen Stärkung des Europäischen Parlaments alleine die Legitimationskrise der EU nicht mindern werden.

Schaubild 2: Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament



Anmerkung: Bei den Verträgen ist jeweils das Jahr des Inkrafttretens angegeben.

Quelle: Europäisches Parlament: Wahlbeteiligung an den Europawahlen 1979-2009, in: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cdcd9d4/Wahlbeteiligung-%281979-bis-2009%29.html>, Stand: 18.01.2013

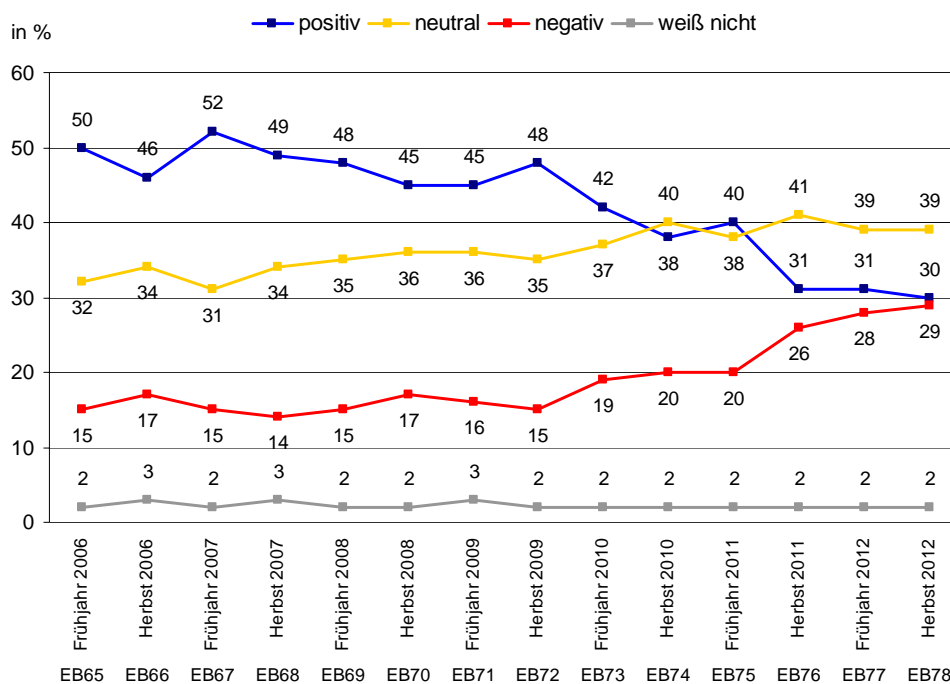
Zudem klingen die Bekenntnisse zur Demokratisierung der EU in den zentralen Reformvorschlägen wenig glaubwürdig, wenn zentrale Krisenmaßnahmen gar nicht mehr im Rahmen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung, sondern durch Ratsbeschlüsse oder zwischenstaatliche Verträge geregelt werden. Und selbst in den Fällen, in denen eine parlamentarische Beschlussfassung zum Krisenmanagement auf nationaler oder europäischer Ebene erfolgte, ging es weitgehend nur um eine rasche Zustimmung eines als zwingend dargestellten Krisenmanagements, nicht jedoch um eine inhaltliche Mitgestaltung.

3.1 Legitimationskrise in der EU

Die Meinungen darüber gehen auseinander, ob die EU derzeit eine **Legitimationskrise** erlebt und mithin die beschriebene Politisierung notwendig erscheint. Einerseits erweist sich die grundsätzliche Zustimmung zur europäischen Idee ungebrochen und der demokratische Charakter der Europapolitik ist grundsätzlich gewahrt.¹⁰ Andererseits wird allernorts eine Parteien- und Politikverdrossenheit konstatiert, die Europas vielfach beklagtes Demokratiedefizit und die vermeintlichen Legitimationsprobleme der gegenwärtigen Europapolitik doch stark zu relativieren scheint. Doch es lässt sich nicht bestreiten, dass Europa derzeit die schwerste Wirtschaftskrise seit Gründung der europäischen Integration erlebt.

Schaubild 3: Imageverschlechterung der EU im Zuge des Krisenmanagements

„Ganz allgemein gesprochen, ruft die EU bei Ihnen ein sehr positives, ziemlich positives, weder positives noch negatives, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild hervor?“



Quelle: Eurobarometer, eigene Zusammenstellung – Eurobarometer 78, Herbst 2012

Gleichzeitig zeigt sich eine **politische Vertrauenskrise neuer Qualität**, die erstmals auch die Infragestellung der Mitgliedschaft in der EU und die Rückbesinnung auf nationale Politik und Problemlösungsmuster nicht mehr ausschließt. Dazu kommt, dass das Krisenmanagement der Regierungen im Rat tatsächlich außerhalb der standardisierter EU-Gesetzgebungsverfahren stattfindet und somit die Problemdefinitionen verstärkt von nationalen Regierungschefs aus nationalen Perspektiven und weniger präsent von EU-Institutionen formuliert werden.

Schaubild 4: Hohe Unzufriedenheit mit der Demokratie in der EU in den Krisenländern

	Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU			
	Zufrieden Sp. 1	Nicht zufrieden Sp. 2	Weiß nicht Sp. 3	Netto-Zufriedenheit Sp.1-Sp.2
Polen	58	22	20	36
Dänemark	64	29	7	35
Luxemburg	63	30	7	33
Bulgarien	54	22	24	32
Belgien	63	34	3	29
Estland	54	31	15	23
Malta	52	29	19	23
Litauen	51	29	20	22
Lettland	57	27	16	20
Rumänien	50	32	18	18
Niederlande	52	39	9	13
Frankreich	50	37	13	13
Finnland	52	44	4	8
Slowenien	48	45	7	3
Irland	43	41	16	2
Zypern	45	44	11	1
Deutschland	47	47	6	0
Schweden	45	45	10	0
Ungarn	45	45	10	0
EU 27	44	44	12	0
Tschechien	43	44	13	-1
Slowakei	44	48	8	-4
Großbritannien	37	46	17	-9
Österreich	40	54	6	-14
Spanien	35	52	13	-17
Italien	31	57	12	-26
Portugal	22	66	12	-44
Griechenland	25	70	5	-45

Quelle: Standard Eurobarometer 77, S. T76 (Erhebung im Frühjahr 2012), eigene Berechnungen

Eurobarometer-Umfragen zeigen, dass das **Image der EU** bei den Bürgerinnen und Bürgern sich im Zuge des Krisenmanagements der letzten Jahre tatsächlich zunehmend verschlechtert hat (Schaubild 3). Gerade in den vom Krisenmanagement der EU besonders stark betroffenen südeuropäischen Ländern ist ein erheblicher Vertrauensverlust in die Demokratie auf europäischer Ebene zu beobachten (Schaubild 4). Auch in der deutschen Bevölkerung ist das Vertrauen in die EU stark erodiert, wobei überraschend ist, wie heterogen sich die Lage in den einzelnen Bundesländern darstellt (vgl. Schaubild 5). Auch die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen zeigt kein übermäßiges Vertrauen mehr in die EU (Schaubild 5).

Dennoch ließe sich die Legitimations- und Funktionskrise der EU überwinden, wenn die Bürgerinnen und Bürgern in der Europapolitik über substanzielle politische Alternativen entscheiden könnten, d.h. wenn ihre Wahlentscheidungen auch inhaltliche Weichenstellungen bewirkten. Eine solche **Politisierung** bedürfte jedoch nicht nur eines institutionell machtvollen Parlamentarismus. Notwendig wäre dafür auch, dass sich die parlamentarischen Akteure von einem Politikstil der Alternativlosigkeit und des zwanghaften politischen Konsenses lösten. Die Bürgerinnen und Bürger sollten nicht mehr nur regelmäßig ihre Loyalität zu einem Europa der Eliten bekunden, sondern sich selbst inhaltlich an politischen Grundsatzentscheidungen beteiligen.

Schaubild 5: Vertrauen in die EU nach Bundesländern (2012)

	habe eher Vertrauen (Sp. 1)	habe eher kein Vertrauen (Sp. 2)	weiß nicht (Sp. 3)	Netto-Vertrauen (Sp.1-Sp.2)
Hamburg	51	47	2	4
Saarland	50	46	4	4
EU 27	46	49	6	-3
Bremen	47	51	2	-4
Nordrhein-Westfalen	46	51	3	-5
Baden-Württemberg	44	52	4	-8
Hessen	43	52	5	-9
Berlin	43	54	3	-11
Rheinland-Pfalz	39	58	3	-19
Sachsen	37	57	6	-20
Bayern	37	59	4	-22
Niedersachsen	35	60	5	-25
Sachsen-Anhalt	34	60	6	-26
Schleswig-Holstein	33	61	6	-28
Brandenburg	33	62	5	-29
Mecklenburg-Vorpommern	33	62	5	-29
Thüringen	31	66	3	-35

Quelle: Flash Eurobarometer 356, S. 56 (Erhebung im August und September 2012), eigene Berechnungen

Eine Politisierung, verstanden als offene Debatte um politische Alternativen, würde auch das Interesse der Medien an der Europapolitik deutlich erhöhen. Medieninteresse und Politisierung könnten sich so gegenseitig stärken.

Die hier propagierte Politisierung der Europapolitik könnte auch **Gefahren** bergen. Eine Politisierung, die nicht hinreichend mit differenzierten politischen Wahlmöglichkeiten für Bürger verknüpft ist, kann leicht zu einer Polarisierung pauschaler Urteile für oder gegen die EU führen und Konfliktlinien entlang national definierter Interessenlagen neu erstarken lassen. Auch aus diesem Grund ist die Rückbesinnung auf die eingangs geschilderten gemeinsamen Grundideen der europäischen Integration so wichtig, hier vor allem auf die Stärkung der sozialen Solidarität durch eine „Europäische Sozialunion“.

Ansätze einer Politisierung waren im Europaparlament durchaus bereits feststellbar.¹¹ Doch unter dem Eindruck der Finanzkrise nahm die Tendenz wieder zu, gerade in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen **Große Koalitionen** zu bilden, an denen sich meist die konservative EPP und die liberale ALDE, oft auch die sozialdemokratischen SPE beteiligten.¹²

Die kommenden **Wahlen zum Europaparlament im Jahr 2014** bieten eine gute Gelegenheit, Europapolitik inhaltlich differenziert zu politisieren und auf diesem Weg die Bürgerinnen und Bürger für eine Mitwirkung an der Europapolitik und damit auch für das Projekt der europäischen Integration zu mobilisieren. In diesem Sinne soll es nachfolgend zunächst um akteurs- und institutionenbezogene Ansatzpunkte für eine demokratische „Politische Union“ in der EU gehen, bevor in den Kapiteln 5 und 6 die „Europäische Sozialunion“ als mögliche politisch-inhaltliche Alternative zur derzeitig dominanten Debatte über Wirtschafts- und Finanzpolitik vorgestellt wird.

3.2 Die Diskussion über eine „Politische Union“

Eine Diskussionskultur mit Vorschlägen zur weiteren Entwicklung der Europäischen Union in Richtung auf eine „Politische Union“ entwickelte sich im Kontext des Konvents, des Entwurfs einer Verfassung für Europa und der Debatten im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon.

Zwei Modelle zur **Intensität der politischen Integration** stehen sich in diesen Debatten um die Zukunft der EU seit den Anfängen in den 1950er Jahren und erneut besonders in der Diskussion seit dem Konvent Anfang der 2000er Jahre diametral gegenüber: das eines Bundesstaates und das eines Staatenbundes.¹³ Die EU beschreitet gegenwärtig einen Mittelweg als Staatenverbund. Dieser Begriff drückt aus, dass die Verbindungen zwischen den Nationalstaaten enger sind als in einem Staatenbund, jedoch lockerer als in einem Bundesstaat. Die EU übernimmt dabei primär Aufgaben eines regulativen Staates.¹⁴

Auch die **Reichweite der Integration** wird unterschiedlich diskutiert. Der lange Zeit vorherrschenden Idee einer synchronen Integration steht das Konzept der differenzierten Integration gegenüber. So werden Ideen eines „Kerneuropa“, unabhängig von der politischen Links-Rechts-Differenz, bereits seit längerer Zeit von Politikern wie Wolfgang Schäuble und Helmut Schmidt vertreten.¹⁵ Dieses Konzept bezog sich allerdings ursprünglich vor allem auf eine vertiefte Integration im Bereich der Außen-, Justiz- und Innenpolitik der Kerneuropa-Mitgliedstaaten.

Seit 2008 werden diese Visionen zur Gestaltung einer zukünftigen EU auch im Rahmen des Krisenmanagements der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert.¹⁶ Die in diesem Kontext vorgebrachten Reformvorschläge beschränken sich allerdings meist auf das unmittelbare **Krisenmanagement** und dessen Absicherung durch formaldemokratische Verfahren. Ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel oder gar eine umfassende demokratische Reform der EU ist nicht vorgesehen.¹⁷ Projekten wie dem der Banken- und Fiskalunion fehlt sowohl die Legitimierung durch geeignete demokratische Mitwirkungs- und Kontrollmaßnahmen, als auch die Flankierung durch eine gemeinsame sozialpolitische Verantwortung.

Die vielfach diskutierte **Schaffung neuer parlamentarischer Gremien** - von der Einrichtung einer Euro-Kammer aus Delegationen nationaler Parlamentarier bis hin zur Gründung eines Eurozonen-Parlaments¹⁸ - würde nicht nur zur Spaltung der EU in Voll- und Halbmitglieder führen, sondern auch einen Rückschritt für den europäischen Parlamentarismus bedeuten. Das Europaparlament, das gerade nicht die jeweiligen Staaten, sondern die Unionsbürgerschaft repräsentiert¹⁹, würde wieder in national differenzierte Lager zerfallen. Außerdem gehen solche formal-institutionalistischen Vorschläge kaum über ein rein symbolisches Politikverständnis hinaus. Denn sie müssten gleichzeitig die Bedingungen für eine substantielle Demokratisierung, für die Rolle der Parteien und genauso der Öffentlichkeit berücksichtigen. Solche neuen parlamentarischen Gremien bedeuten im Grunde keine Unterstützung für eine demokratische(re) Politische Union.

Bei der Zuweisung politischer Verantwortung für die Abwägung fiskalpolitischer und sozialpolitischer Belange, darf des Weiteren **Subsidiarität** nicht als Vorwand für sozialpolitische Untätigkeit auf europäischer Ebene missbraucht werden. Wer weitreichende institutionelle Reformen fordert, um die Handlungsfähigkeit der EU in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu sichern, ansonsten aber das Subsidiaritätsprinzip gewahrt wissen will, verschiebt in der Konsequenz die sozialpolitischen Folgen der Banken- und Fiskalunion auf die nationale Ebene. Dies ist umso dramatischer, als die Rettungspakete und der Fiskalpakt gleichzeitig den finanziellen Spielraum für eine kompensierende Sozialpolitik auf nationaler Ebene beschränken. Laufende Initiativen der Europäischen Kommission weisen in vielen Punkten in eine richtige Richtung, bleiben aber von ihrem Volumen und gesamteuropäischer Sichtbarkeit weit zu

schwach, um auch in der Wahrnehmung der derzeitigen EU und der Debatte über die zukünftige EU richtungsweisend zu wirken.

3.3 Ansatzpunkte für eine vertiefte Demokratisierung der EU

Die Diskussion über eine verstärkte Demokratisierung der EU darf sich nicht auf formale Reformen der Institutionen beschränken, denn sie muss auch und vor allem an der Aktivierung bereits vorhandener demokratischer Potentiale ansetzen. Solche Ansatzpunkte für eine demokratische Politische Union wurden in der Reformdebatte bislang zu wenig berücksichtigt.

Das **Europäische Parlament** ist durch die Reformen des Vertrags von Lissabon als Gesetzgeber dem Rat nahezu gleichgestellt. Formell verfügt das Europäische Parlament zwar nach wie vor nicht über ein Initiativrecht und es kann auch einzelne Kommissare nicht zum Rücktritt zwingen. Basierend auf informellen Vereinbarungen zwischen Parlament und Kommission aus dem Jahr 2010 gesteht die Kommission (garantiert durch ihren Präsidenten) dem EP ein de facto Initiativrecht zu. Die Vereinbarung zwischen Kommissionspräsident Barroso und dem EP sieht vor, dass die Kommission innerhalb eines Jahres Gesetzesvorschläge vorlegt, wenn das Parlament sie dazu auffordert oder andernfalls umgehend eine Begründung dafür liefert, warum sie nicht gesetzgeberisch aktiv wird. Durch sein Anhörungsrecht vor der Berufung des Kommissionsgremiums hat das EP bereits in der Vergangenheit de facto einzelnen Kommissaren sein Vertrauen entzogen. Auch dieses Recht ist inzwischen in einer informellen interinstitutionellen Vereinbarung dahingehend geregelt, dass Barroso garantiert künftig „ernsthaft in Erwägung ziehen“, auch einzelne Kommissionsmitglieder zu entlassen (wie im Herbst 2012 bereits mit Kommissar Dalli geschehen), oder eine etwaige Nichtentlassung vor dem Parlamentsplenum begründen.²⁰ Während die effektive Kontrollmacht des EP gegenüber der Kommission schrittweise gestärkt wird, hat das EP gegenüber dem Europäischen Rat keinerlei Einfluss- oder Mitspracherecht. Daher bleiben die formellen und informellen Kompetenzen des Parlaments bleiben wirkungslos, wenn Maßnahmen wie der Fiskalpakt außerhalb der EU-Verträge durchgeführt werden.

Auch **die nationalen Parlamente** werden im Zuge eines entstehenden europäischen "Mehrebenenparlamentarismus"²¹ stärker in die Europapolitik einbezogen. Der Lissabonner Vertrag räumt ihnen die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage ein, mit der eine qualifizierte Mehrheit der nationalen Parlamente Kommission zur Rücknahme von Gesetzesvorhaben verpflichten kann, wenn diese das Subsidiaritätsprinzip verletzen. Dies hat bereits zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten geführt.²² Im Zuge des Krisenmanagements wurde in den Mitgliedstaaten, die sich an den diversen Rettungsschirmen bzw. dem Fiskalpakt beteiligen, mehrfach die Zustimmung der nationalen Parlamente zur

Ratifizierung notwendig - mit Ausnahme eines obligatorischen Referendums zur Ratifizierung des Fiskalpakts in Irland. Faktisch führte dies jedoch nur zu einem hektischen "Abnicken" der vorgelegten Reformen, ohne dass sich die nationalen Parlamente inhaltlich ausführlich mit diesen weit reichenden Reformen befassten.

Eine interessante Entwicklung ist die Konsolidierung der europaweiten Partei-Bündnisse, der Europarteien. Die Fraktionen der **Europarteien** kontrollieren inzwischen weitgehend die Entscheidungsprozesse im Europäischen Parlament. Gleichzeitig sind die Europarteien aber in der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt und nur schwach mit der Zivilgesellschaft verbunden, die weiterhin mehrheitlich in distinkten nationalen Kontexten agiert. Außerdem verfügen Europarteien bislang nur über geringe eigene Ressourcen. Im Jahre 2012 erhielten alle Europarteien zusammen nur knapp 19 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln, was nur ein Bruchteil dessen ist, was alleine die nationalen Parteien in Deutschland an öffentlicher Finanzierung erhalten.²³ Problematisch erscheint, dass ein Mandat im Europaparlament nach wie vor als wenig karrierefördernd gilt und sich die Kandidatenaufstellung für die Wahlen zum Europäischen Parlament eher an nationalen als an europäischen Erwägungen orientiert. Dennoch fällt gerade den Europarteien die Rolle zu, eine Politisierung der Europapolitik zu gestalten und mit gesellschaftsrelevanten Inhalten zu füllen.

Die EU-Bürgerinnen und -Bürger können seit dem Lissabon-Vertrag die Kommission durch eine **Europäische Bürgerinitiative** auffordern, einen Rechtsakt in Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU zuständig ist. Die Kommission ist aber nicht zur Übernahme einer derartigen Aufforderung gezwungen, sondern muss eine Nichtübernahme nur ausführlich begründen. Die tatsächliche Wirkung der Bürgerinitiative abzuschätzen, ist noch nicht möglich, da die Rechtsgrundlage dafür erst seit April 2012 besteht.

Die hohen Erwartungen an die Einführung verschiedener Formen konsultativer bzw. partizipativer Demokratie als Alternative zu repräsentativer Input-Legitimierung – wie zum Beispiel die seit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (2001) von der Kommission forcierten Formen der **Bürgerkonsultation** – sind nicht erfüllt worden. Konsultative Beteiligung von EU-Bürgern trägt nach einhelliger Ansicht der Wissenschaft bislang kaum zur Politisierung der EU bei. Kritisiert wird zum einen die selektive Beteiligung bestimmter Akteursgruppen, vor allem professionalisierter, organisierter Interessenvertretungen. Hinzu kommt, dass die Verwertung der eingehenden Konsultationsbeiträge aus der Zivilgesellschaft oder durch interessierte Bürger allein dem unkontrollierbaren Ermessensspielraum der Kommission unterliegt und keine tatsächliche Kontrolle durch Bürger möglich ist.²⁴

Was die Entwicklung einer **europäischen Medienöffentlichkeit** angeht, so hat die Finanzkrise dafür gesorgt, dass europäische Themen mehr Aufmerksamkeit bekommen. Doch die

Medienberichterstattung über die Europapolitik konzentriert sich überwiegend auf das Verhältnis zwischen europäischer und (eigener) nationaler Politik. Die Medien nehmen die Entwicklungen und Diskussionen in anderen Mitgliedsländern zunehmend zur Kenntnis, aber filtern sie weiterhin stark durch die jeweilige nationale Brille.

4 Vorschläge für eine demokratische Gestaltung der „Politischen Union“

4.1 „Parlamentarisierung“: *Parlamentarische Mitentscheidung und Einbindung europäischer Organe in zentrale Entscheidungsprozesse wahren*

Während das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente durch den Lissabonner Vertrag im regulären europäischen **Gesetzgebungsverfahren** gestärkt wurden, ist in der derzeitigen Handhabung der Fiskalkrise ein entgegengesetzter Trend zu beobachten. Die maßgeblichen Entscheidungen sowohl über ad hoc Maßnahmen als auch über weiterreichende institutionelle Veränderungen werden durch den Europäischen Rat und somit ohne Mitsprache und Mitentscheidung zentraler EU-Organe getroffen. Vor allem die mangelnde Anhörung des Europaparlaments wurde wiederholt kritisiert.

Aber auch die traditionelle Rolle der Kommission als Initiatorin europäischer Vorhaben – formal allein dem Gemeinschafts- und nicht dem Staatenwohl verpflichtet – ist beschnitten. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass die Staats- und Regierungschefs nicht Barroso, sondern den Ratsvorsitzenden van Rompuy mit der Ausarbeitung institutioneller Veränderungen – unter Mitwirkung der Kommission und auch anderer EU-Organe – betraut haben.²⁵ Neben der Verschiebung von Entscheidungsvorbereitung, -diskussion und -findung in den Europäischen Rat ist außerdem die Tendenz zur politischen „Nicht-Entscheidung“ kritisiert worden, die wesentliche fiskalpolitische Maßnahmen der EZB überlässt, statt demokratisch legitimierte Verfahren zu bemühen.

De facto werden also seit Beginn der Fiskalkrise sowohl zentrale tagespolitische Entscheidungen als auch weichenstellende institutionelle Beschlüsse nicht innerhalb der regulären EU-Verfahren, sondern parallel dazu im Europäischen Rat oder – wie im Falle des Fiskalpaktes – in Form von Abkommen **außerhalb des EU-Rechtsgefüges** getroffen. Aus dieser Analyse folgt die Problemdiagnose der mangelnden demokratischen Legitimation der Entscheidungen, die allein durch nationale Spitzen der Exekutivorgane (Staats- und Regierungschefs)

ausgehandelt werden. Dieses Verfahren schließt die parlamentarische Kontrolle durch das Europaparlament aus und schränkt die nationale Parlamentskontrolle stark ein. Ein konstruktiver parlamentarischer Mitgestaltungsspielraum ist in dieser Form der Entscheidungsfindung nicht realisierbar.

Hieraus folgt die Forderung, dass EU-Entscheidungsprozesse auch über Fragen, die formell zwischenstaatlich beschlossen werden, bereits in ihrer Formulierung **parlamentarisch mitgestaltet** werden müssen. Allerdings ergeben sich zur Umsetzung dieser Forderung eine Reihe von Folgeproblemen und Herausforderungen, die grundlegende Entscheidungen über die gewünschte Art der Legitimierung europäischer Politik notwendig machen. Diese betreffen die Lokalisierung parlamentarischer Kontrolle im Mehrebenensystem und die Ausgestaltung parlamentarischer Mitspracheverfahren.²⁶

Erstens ist zwischen verschiedenen Optionen der **Lokalisierung einer Parlamentarisierung** auf der nationalen und/oder europäischen Ebene zu entscheiden. Da nationale Parlamente nur durch eine *ex ante* Kontrolle nationaler Exekutiven (im Extremfall durch Vorlage strikter Standpunkte für Ratsverhandlungen) oder *ex post* in der Ratifizierung von Ratsentscheidungen (im Extremfall also durch ein nationales Veto gegen gemeinsame europäische Entschlüsse) eingreifen können und zudem aus 40 Parlamentskammern in den 27 Mitgliedstaaten bestehen, ist es diesen kaum möglich, eine positive Gestaltungsmacht zu entfalten. Verschiedene Optionen für Mischformen nationaler und europäischer Parlamentskontrolle sehen z.B. die Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer aus nationalen Parlamentsvertretern vor. Keine dieser Optionen löst jedoch das Grundproblem, wie parlamentarischer Gestaltungsspielraum wiedergewonnen werden kann, da sie kein einheitliches und klar vom Bürger identifizierbares Mitentscheidungsorgan schaffen, sondern die zersplitterte Kompetenzverteilung parlamentarischer Beteiligung und die damit verbundene de facto Verlagerung hin zu Exekutivorganen fortschreiben. Eine tatsächliche parlamentarische Teilnahme an der Ausformulierung und der Entscheidungsfindung ist daher klar beim Europäischen Parlament anzusiedeln.

Zweitens setzt die **Ausgestaltung von Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsrechten des Europäischen Parlaments** die Klärung verschiedener Kompetenzzuweisungen und deren Anwendung durch das Parlament voraus. Zunächst ist zu prüfen, ob bei völkerrechtlichen Verträgen außerhalb des EU-Rahmens, bei deren Umsetzung EU-Organen involviert sind, dem Europaparlament ein Anhörungs- bzw. Konsultativrecht zustehen soll. Eine Beteiligung des Europaparlaments, in welcher Form auch immer, wirft überdies die Frage auf, ob das gesamte Parlament über Beschlüsse bestimmen kann und soll, die nur eine Teilmenge der EU-Mitgliedstaaten betreffen. Um dem Geist des Europaparlaments und dessen Rolle als direkter Vertretung der Gesamtheit der europäischen Bürger zu wahren und vor allem, um eine

drohende **Renationalisierung des Europaparlaments zu verhindern**, sind jegliche Formen von Entscheidungen abzulehnen, die durch nationale Identität definierte „Teilparlamente“ treffen sollen.²⁷

Die Entscheidung für die Ausweitung der Parlamentsrechte des gesamten EP auch in Euro-Fragen bedeutet im Rückschluss allerdings, die Beteiligung von Europaparlamentariern an Beschlüssen, welche das Elektorat ihres Herkunftslandes nicht betreffen. Konkret hieße dies z.B., dass der aus der EVP ausgetretenen Fraktion der britischen Konservativen volle Mitsprache bei Beschlüssen über Euro-Fragen zukäme. Diese Mitsprache aller Mitglieder des EP ist in Kauf zu nehmen, um mittel- und langfristige Ziele der EU-Integration und bereits erreichte Errungenschaften gesamteuropäischer Demokratisierung nicht zu gefährden. Eine klare Positionierung der Europarteien und ggf. die innerparlamentarische, selbstbestimmte Festlegung einer Geschäftsordnung zu Abstimmungsmodalitäten in Euro-Fragen ist unbedingt erstrebenswert.

Um grundsätzlich auch im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens innerhalb der EU-Verträge eine Normalisierung der Parlamentsrechte zu erreichen, ist überdies die Einführung eines **Initiativrechts** notwendig, welches nicht nur die parlamentarische Gestaltungsmacht, sondern auch die Akzeptanz des Europaparlaments als vollwertigem Parlament maßgeblich stärken würde.²⁸

4.2 „Politisierung der Willensbildung“: Europarteien politisch und rechtlich stärken und für den Wahlkampf 2014 rüsten

Politische Parteien sind weltweit – das ist keine deutsche Besonderheit – eher unbeliebt. Über **party decline** wird allenthalben diskutiert.²⁹ Aber eine Transformation des politischen Willens der Bürger in politische Entscheidungen – und das in einem großen Flächenstaat – ist ohne demokratische Organisationen der Interessensvermittlung und Willensbildung, und nichts anderes sind Parteien, undenkbar. Gleiches gilt in der EU. Der **Transmissionsriemen politische Partei ist unverzichtbar**, will man keine bürokratische Technokratie der Kommission oder des Rates. Allerdings müssen die Parteien aufgerüttelt werden, die politische Richtungs- und Zielformulierungsfunktion wirklich wahrzunehmen.

Mit dem Direktwahlakt 1976 (in Kraft 1978, vgl. Schaubild 2) und mit der Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 hat das Parteienrecht der Europäischen Union seinen Ursprung genommen. Das war gleichzeitig eine demokratische Urwahl. Seitdem wurden Konföderationen gebildet, sind also Parteibünde – oder „Parteifamilien“ – entstanden, in

denen sich Parteien zusammenschlossen, die sich in ihren politischen Zielsetzungen nahe stehen.³⁰

Die primärrechtliche Regelung im Vertrag von Maastricht bezeichnete die Parteien auf europäischer Ebene als „wichtig als Faktor der Integration in der Union“.³¹ Im Vertrag von Nizza wurde dann beschlossen, eine Regelung für die politischen Parteien auf europäischer Ebene festzulegen.³² Diese Konkretisierung erfolgte mit einer Verordnung aus dem Jahr 2003, die im Jahr 2004 in Kraft trat, die sich jedoch hauptsächlich auf die Regelung der Parteienfinanzierung beschränkte.³³ Aus einem Revisionsbericht des Europäischen Parlaments ging die Forderung und bald auch die Absicht hervor, das europäische Parteienrecht für die Regelungen von politischen Stiftungen, Parteien sowie die Parteienfinanzierung zu reformieren.

Seit September 2012 liegt ein **Vorschlag der Kommission** vor, der insbesondere die Parteienfinanzierung klarer regeln soll. Die Parteien erhalten nun eine originäre Rechtspersönlichkeit nach EU-Recht.³⁴ Die neue europäische Rechtspersönlichkeit bedeutet insbesondere Handlungsfähigkeit und volle rechtliche Anerkennung in allen Mitgliedstaaten.³⁵ Dieser Vorschlag sollte endlich im europäischen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden.

Gefordert werden weiterhin eine demokratische Binnenstruktur der Parteien durch eine eigene Satzung, ein Mindestmaß an Transparenz der inneren Ordnung, klare politische Zielsetzungen, aber auch transparente finanzielle Zuflüsse.³⁶ Das ist von den weiter gehenden deutschen parteienrechtlichen Regeln zwar noch weit entfernt, aber eine vielversprechende Entwicklung.

Mit diesen Vorschlägen wird ein großer Schritt in Richtung der Stärkung der europäischen Parteiendemokratie unternommen. Dies würde die Verbindung zwischen den europäischen Bürgern und dem europäischen politischen System über das Bindeglied der politischen Parteien stärken. Das neue Parteienstatut verspricht eine Entwicklung, um die Dominanz nationaler Parteien bei europäischen Wahlen abzulösen. So ist eine Politisierung der Europarteien zu erwarten und damit auch der europäischen Wahlkämpfe zu erhoffen. Es würde die qualitative demokratische Mitgestaltung der Bürger erhöhen, wenn europäische Parteien mit einem konsistenten europäischen Wahlprogramm und europäischen Politikzielen antreten.³⁷

Der nächste Schritt bedeutet, das **Wahlrecht für die Europawahlen zu vereinheitlichen**, damit tatsächlich die Europarteien bei zukünftigen Wahlen kandidieren und die Dominanz der nationalen Parteien überwinden. Dies ist mit einer Aufwertung der Europawahlen verbunden.³⁸ Langfristig wünschbar ist die Etablierung europäischer Parteien mit nationalen Sektoren.

Einen weitreichenden Vorschlag zum Einstieg in ein europäisches Wahlrecht machte Andrew Duff, Berichterstatter des Europaparlaments-Ausschusses für institutionelle Fragen. Er schlug vor, zumindest 25 der 751 Abgeordneten des Europäischen Parlaments über europäische Listen zu wählen. Diese Initiative wurde im Parlamentsplenum durch die konservativen Parteien blockiert.³⁹ Duff schlug u.a. folgende weitere Änderungen vor⁴⁰:

- Einrichtung regionaler Wahlkreise in den größeren EU-Staaten;
- Stimmabgabe entweder zugunsten einer Parteiliste oder eines einzelnen Kandidaten auf einer Liste;
- Einrichtung einer EU-Wahlbehörde, die Regeln für die Wahlen festlegt und diese überwacht;
- Erarbeitung einer mathematischen Formel zur Verteilung der 751 nationalen Sitze nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität;
- Ausweitung der Möglichkeiten zur Teilnahme an den Wahlen, besonders für EU-Bürger, die nicht in ihrem Heimatland leben.

Obwohl bis 2014 nicht mehr voll umsetzbar, setzen diese wichtigen Forderungen ein konkretes Zeichen und sollten weiterdiskutiert und ausgebaut werden. Dies ist ein Testfall für die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts und vielversprechend für die Aufwertung der politischen Parteien im Demokratisierungsprozess der Europäischen Union.⁴¹

4.3 „Politische Positionierung“: Parteienwettbewerb auf europäischer Ebene verwirklichen

Die **Positionierung der europäischen Parteien** ist grundlegend, um die Politisierung der politischen Debatte und von politischen Inhalten zu erreichen, politische Alternativkonzepte auf europäischer Ebene zu entwickeln und damit auch eine höhere Involvierung der Öffentlichkeit und der Bürger zu erreichen. Eine Bindung der Bürger an das europäische politische System funktioniert nicht über Werbung, sondern nur über Politik – so auch über Sozialpolitik. Denn nur wenn die Leistungen der EU für Bürgerinnen und Bürger erkennbar sind und ihren Bedürfnissen und Sorgen entgegenkommt, gewinnt die EU für sie Relevanz. Austeritätspolitik allein wird Europa nicht akzeptabler machen.

Seitdem das Mitentscheidungsverfahren zum regulären Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene avanciert ist, haben auch die politischen Parteien mehr Handlungsspielraum. Die Europarteien können als Partner der politischen Fraktionen des Parlaments fungieren und damit der nationalen Handlungslogik politischer Parteien entgegenwirken.⁴²

Die Zunahme von politischen **Koordinierungstreffen der Europarteien** weist auf ihre Bedeutungszunahme im europäischen politischen Prozess hin. Laut einer empirischen Studie zur Koordinierung europäischer Parteien – entsprechend einer Analyse von 250 Gipfeln von Europarteien von den 1980ern bis 2012 – nutzen die Dachverbände der Europarteien bisher Koordinierungstreffen politischer Parteien im Vorfeld der Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs vor dem Europäischen Rat. Dabei werden unterschiedliche Ziele verfolgt: Eliten-Networking, innerparteiliche Entscheidungsfindung, Informationsaustausch, Medienauftritte, bilaterale Kontakte, „weiche politische Koordination“ zur Abstimmung von politischen Strategien und Vorhaben: Dies alles sind die wichtigsten Funktionen solcher Koordinierungstreffen.⁴³ Daran beteiligt sind die nationalen Parteivorsitzenden der jeweiligen Parteifamilie, Regierungschefs, Fraktionsvorsitzende im Europäischen Parlament und der Europartei, sowie parteiangehörige Mitglieder der Europäischen Kommission.⁴⁴

Die bisherige Entwicklung der europäischen Parteigipfel weist bereits auf eine Zunahme der Politisierung hin. Die Gipfeltreffen finden mittlerweile drei bis viermal jährlich statt, im Zuge der Eurokrise sogar noch häufiger. Zunächst als informelle Treffen mit sehr begrenzter Teilnehmerzahl (sogenannte „Minigipfel“) gedacht, sind sie mittlerweile zu Parteigremien geworden. Sowohl die Anzahl der Parteigipfel als auch die Teilnehmerzahlen nehmen zu.⁴⁵

An diese Entwicklung anknüpfend, wäre langfristig auf dieser Grundlage parteipolitischer Koordinierung auch Abstimmungen nach Parteifamilien im Rat denkbar, die ein klares Signal für **transeuropäische Parteipräferenzen** für die Bürger wären. Um die, durchaus nicht leichte Interessensaggregation in den Parteifamilien zu ermöglichen, könnten die Parteigruppen des Europäischen Parlaments gemeinsam mit Ratsmitgliedern ihrer Parteienfamilie die europäischen Gipfeltreffen vorbereiten und dadurch ein politisches Zeichen setzen.⁴⁶ Sie würden damit selbst Verantwortung übernehmen, sachpolitisch klare Positionen zu europapolitischen Fragen zu beziehen.

Für eine weitere Entwicklung sind Überlegungen abzuklären, wie die Parteigruppen politische Positionen entwickeln könnten, die sich von den Positionen anderer Parteien unterscheiden. Ziel muss es sein, entlang inhaltlicher Konfliktlinien europapolitische Ziele zu formulieren. Dies würde implizieren, dass von einer nationalen Orientierung der Fokus auf europäische Belange und Politikziele gerichtet wird.

Eine solche Entwicklung würde zudem die Aufmerksamkeit der Medien wecken, da Kontroversen einen natürlichen Nachrichtenwert haben, bzw. wenn es Konfliktlinien und Auseinandersetzungen über politische Orientierungen gibt. Nicht Konsens zu Europa bringt Politisierung, sondern sachlicher Konflikt in den Parteien bei der Positionierung und zwischen den Parteien in der gemeinsamen Entscheidungsfindung.

4.4 „Politische Personalisierung“: Spitzenkandidaten der Europarteien für die Europawahl aufstellen

Die Benennung von **Spitzenkandidaten der Europarteien** im kommenden Wahlkampf ist eine zentrale, ohne rechtliche Änderungen umsetzbare Forderung für die Politisierung des Wahlkampfes, die eine Steigerung der Medienaufmerksamkeit und potentiell die Stärkung der politischen Legitimität der Europäischen Kommission versprechen.

Obwohl nach den geänderten Bestimmungen des Lissabonner Vertrages die Staats- und Regierungschefs formell die politischen Mehrheitsverhältnisse im Europaparlament bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten berücksichtigen müssen⁴⁷, hat das Parlament weiter keinen direkten Einfluss auf diese zentrale Personalentscheidung. Durch die Benennung von Spitzenkandidaten, die von den Europarteien als „Wunschkandidaten“ für den Posten des Kommissionspräsidenten aufgestellt werden, würde der informelle Druck auf die nationalen Regierungen erhöht, die aus einem Wahlprozess hervorgegangene Person auch zu nominieren. De facto entspräche dies also der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europaparlament.⁴⁸

Unabhängig von der Durchsetzbarkeit der indirekten Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Aufstellung von Spitzenkandidaten der Parteien ist eine Personalisierung des Wahlkampfes notwendig. Ein Grund für die niedrige Medienaufmerksamkeit europäischer Wahlkampagnen ist der Mangel an Persönlichkeiten, die klar mit Parteien und Programmen identifizierbar sind. Die Aufstellung von Spitzenkandidaten würde die **Attraktivität der Berichterstattung** und somit voraussichtlich auch die **öffentliche Aufmerksamkeit** substantiell erhöhen. Die Auseinandersetzung verschiedener Spitzenkandidaten über parteispezifische Programme würde außerdem unabhängig von weiteren institutionellen Veränderungen einen inhaltlichen transnationalen Wahlkampf ermöglichen. Integraler Bestandteil einer Spitzenkandidatur der Fraktionen wäre ein klares, inhaltliches, parteispezifisches Programm der einzelnen Europarteien und ein europaweiter Wahlkampf.⁴⁹

Das Wahlrecht ist zu personalisieren. Es müssen den Wählern klar erkennbare europäische Gesichter präsentiert werden. Damit würde mehr Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europaparlament erreicht. Die Bindung würde enger. Diese Forderung richtet sich nicht an Rechtsänderungen sondern an die europäischen Parteien auf allen Ebenen des EU-Systems, den politischen Willen für solche Prozesse und Maßnahmen aufzubringen.

4.5 „Europäische Bürgerinitiative“: Alternative Initiativen zur Stärkung bürgernahe EU-Entscheidungen entwickeln

Erklärtes Ziel der EU ist seit der **Laekener Erklärung** des Europäischen Rates und dem **Weißbuch „Europäisches Regieren“** der Europäischen Kommission, „Europa den Bürgern näher zu bringen“. ⁵⁰ Während die Laekener Erklärung über den Verfassungskonvent letztlich zu den Reformen des Lissabonner Vertrags führte, entwickelte die Kommission in ihrer Politikformulierung eine Vielzahl von Konsultationsmechanismen mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die Hoffnungen, dass diese alternativen Beteiligungsformen von interessierten Teilöffentlichkeiten die Legitimierung und gesellschaftliche Verankerung europäischer Entscheidungen erhöhen würden, sind allerdings weitgehend enttäuscht worden. ⁵¹ Daher wird auf diese Initiativen zur Partizipation von Zivilgesellschaft im Folgenden nicht weiter eingegangen werden. ⁵²

Hervorzuheben ist dennoch die Neueinführung der **Europäischen Bürgerinitiative** mit dem Vertrag von Lissabon. Ein Bürgerkomitee bestehend aus mindestens sieben Mitgliedern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten kann demnach eine Aufforderung zur Initiierung eines Gesetzesvorhabens an die Kommission herantragen, wenn sie mindestens eine Millionen Unterstützungsunterschriften (mit gewissen Quoten für ebenfalls mindestens sieben Mitgliedsstaaten), vorlegen können. ⁵³ Auch die Bürgerinitiative ermöglicht Bürgern nicht die direkte Teilnahme an der EU-Rechtssetzung, da das Initiativmonopol für EU-Gesetzgebung formell der Kommission vorbehalten bleibt.

Da dieses Verfahren erst seit dem 1. April 2012 anwendbar ist und noch keine Initiative der Kommission vorgelegt wurde, ist die Wirksamkeit des Instruments noch nicht abzuschätzen. Das demokratiefördernde Potential der Bürgerinitiative dürfte stark von den Inhalten und dem zu mobilisierenden öffentlichen Interesse, sowie den organisatorischen Ressourcen der involvierten Bürgerkomitees abhängig sein. Weniger als durch tatsächliches Eingreifen in EU-Prozesse, ist eine Wirkung durch medienwirksame **Kampagnen** bei der Unterschriftensammlung zu politisierten Themen in der gesamten EU zu vermuten – wie zum Beispiel bereits 2011 von verschiedenen Parteien mit Blick auf eine Finanztransaktionssteuer angedacht. Das absehbar größte demokratiefördernde Potential der Bürgerinitiativen liegt in dem Aufgreifen von Themen mit hoher Relevanz und Brisanz für EU Bürger und der politischen Kommunikation und Vernetzung während des Einwerbens von gesellschaftlicher Unterstützung für eine Initiative, also dem Prozess der Initiierung selbst.

4.6 „Politisierung der Debatte“: Voraussetzungen für eine aktive europäische Öffentlichkeit schaffen

Eine Stärkung europäischer Demokratie in dem **Zusammenspiel politischer Interessensvertreter, der Medien und der Öffentlichkeit** ist im Ansatz durchaus erkennbar, erfordert aber die bessere Verknüpfung, gegenseitige Bezugnahme und Verständigung dieser drei Gruppen. Demokratie, verstanden als die Möglichkeit für Bürger, zwischen verschiedenen politischen Optionen wählen zu können, scheitert momentan am grundlegenden Mangel klar erkennbarer, sachpolitischer Wahlmöglichkeiten zu europapolitischen Fragen.

Das mangelnde Bürgerinteresse ist nicht zuletzt, wie oben erwähnt, in der stetig abnehmenden Wahlbeteiligung bei Europawahlen abzulesen. Darauf basiert die Erkenntnis, dass die Europapolitik nicht hinreichend differenziert politisiert ist. Diese Diagnose ist eindeutig nicht auf eine mangelnde Medienberichterstattung zurückzuführen, da empirisch hinreichend erforscht ist, dass Medien tatsächlich umfassend und zutreffend über die Äußerungen, die Positionen und die Beschlüsse europapolitischer Akteure berichten, wenn diese einen generellen Nachrichtenwert haben.⁵⁴ Vor allem im nationalen Kontext ist allerdings eine Politisierung von Europapolitik vorrangig auf der eindimensionalen Achse „pro oder contra EU“ abgebildet oder bedient sich seit Ausbruch der Fiskalkrise vorrangig rein nationaler Blickwinkel und nicht selten auch Stereotypen.

Dies ist in der substantiellen Zunahme europakritischer Parteien und dem zunehmenden **Anti-EU Populismus** in vielen Mitgliedstaaten zu beobachten. Im Gegensatz hierzu sind ausdifferenzierte Positionen verschiedener Parteienfamilien zu den Krisenthemen weder in den verschiedenen nationalen Medien noch in einer transeuropäischen Debatte erkennbar. Ein Grund liegt sicher darin, dass die Europarteien, die intern durchaus gemeinsame Positionen formulieren, weder von nationalen Politikern noch von nationalen Öffentlichkeiten richtig wahrgenommen werden. Das liegt vor allem an der mangelnden Verknüpfung von Parteipositionen auf der EU-, der nationalen und der subnationalen Ebene.

Die aus dieser Diagnose folgenden Forderungen richten sich vor allem an parteipolitische Eliten auf allen Ebenen des europäischen Entscheidungssystems. Sowohl eine differenziertere und ausführlichere **Medienberichterstattung** als auch direkt damit verknüpft ein größeres öffentliches Interesse lassen sich nicht „an und für sich“ bewirken. Sie können nur in Reaktion auf ein attraktiveres, weil klarer erkennbares Spektrum politischer Optionen und politischer Kontroversen über gesamteuropapolitische Konflikte aktiviert werden. Tatsächlich hat die Medienberichterstattung über die EU seit 2008 deutlich zugenommen. Europäische Be-

schlüsse gehören inzwischen zu den täglichen Schlagzeilen. Wenn diese Tatsache der größeren Wahrnehmung durch Wahlmöglichkeiten zur demokratischen Willensbildung untermauert würde, könnte so das größte Potential zur Demokratisierung der EU realisiert werden.

Notwendig hierfür ist die klar **unterschiedliche Positionierung politischer Repräsentanten zu zentralen europapolitischen Fragen**. Im nationalen Kontext ist eine solche Positionsbildung meist durch nationale Gegebenheiten überlagert. Zum Beispiel war es der deutschen Opposition kaum möglich, im Bundestag Position gegen den Fiskalpakt zu beziehen, ohne eine Anti-EU Haltung zu kommunizieren. Eine transeuropäische Positionierung beispielsweise sozialdemokratischer oder grüner Parteien zu der sachpolitischen Zweckmäßigkeit des Fiskalpaktes hätte in diesem Falle auch der deutschen Opposition den argumentativen Spielraum eröffnet, eigenständige Forderungen zu vertreten.⁵⁵ Weder die Meinungen der Europarteien, noch der Partnerparteien anderer Mitgliedstaaten haben jedoch bisher Eingang in die relevanten – durch Medien und Bürger vor allem wahrgenommenen Debatten – gefunden.

4.7 Zwischenfazit

Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten bestehen für den **Wahlkampf zum Europaparlament 2014**. Diese sollten unbedingt genutzt und über die laufenden Bemühungen hinaus weiter ausgestaltet werden. Gestützt durch die Personalisierung des Wahlkampfes durch Spitzenkandidaten der Europarteien bietet der Wahlkampf die Möglichkeit – und die Notwendigkeit – der verstärkten Positionierung. Um die Kommunikation dieser Positionen zu gewährleisten, ist vor allem eine intensive Rückkopplung mit nationalen und subnationalen Politikern notwendig.

Die großen Parteienfamilien haben 2014 die Möglichkeit, politische Ziele zu formulieren und ein tatsächliches Konzept für die EU aufzulegen, mit dem sie sich von der Alternativlosigkeit der ad-hoc-Krisenmanagement-Politik absetzen. Gepaart mit Spitzenkandidaten bekäme der inhaltliche Wahlkampf ein personalisiertes Gewicht und gäbe den Medien die Möglichkeit, sowohl die Qualität der Parteiprogramme als auch die Qualität der Spitzenkandidaten kritisch zu betrachten. Diese Rückkopplung ist sowohl für die Formulierung gemeinsam tragbarer Positionen als auch den aktiven Wahlkampf unumgänglich.

Eine **inhaltliche Positionierung und Koordination von Standpunkten**, die nicht nur durch die Parteigruppen im Europaparlament, sondern auch aktiv in den nationalen Parteien vertreten wird, ist offensichtlich eine große Herausforderung. Sie erfordert einen Prozess, in dem die

unterschiedlichen Positionen nationaler Parteien im europäischen Verbund nicht nur diskutiert sondern auch gemeinsame Linien und Ziele herausgearbeitet werden. Ein großes Problem hierbei ist, dass Kontroversen zu europapolitischen Fragen nicht notwendigerweise entlang der bestehenden Parteilinien verlaufen, sondern oft durch Parteien hindurch und quer zum rechts/links Spektrum. Auch deshalb ist das Aufgreifen sozialpolitischer Inhalte eine Möglichkeit, sowohl eine stärkere Binnenkohärenz in Parteigruppen als auch eine klarere Abgrenzung zwischen Parteipositionen zu erreichen. Dies kann bis hin zu gemeinsamen europapolitischen Kapiteln in nationalen Parteiprogrammen führen. Obwohl in diesem Prozess Konflikte innerhalb der Parteigruppen höchst wahrscheinlich sind, ist diese Art der Politisierung absolut wünschenswert, da nur durch eine Einigung innerhalb der verschiedenen Parteigruppen auch klare und tragbare Positionen von gesamteuropäischer Reichweite entwickelt werden können. Gemeinsame politische Linien und Forderungen müssen hierbei durch sich nahestehende Parteien erarbeitet werden, da diese allein inhaltliche Ziele auf der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene repräsentieren und verfechten und so die vorrangige Orientierung an nationalen Präferenzen durchbrechen können.

5 Die Sozialunion als politische Option

Zentrale Beiträge zur Reformdebatte der europäischen Institutionen behandeln die derzeitige Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU als alternativlos. Unter dieser Prämisse müssen auch noch so kreative Ideen für eine Demokratisierung der EU letztlich ins Leere laufen. Denn der erhoffte Legitimationsgewinn bleibt aus, wenn eine demokratische Beteiligung ohne Wahlmöglichkeit faktisch zu einem bloßen Loyalitätsbeweis abgewertet wird.

Die folgenden Vorschläge für eine Sozialunion konkretisieren eine mögliche politische Alternative zur derzeitigen Politik, eine Wahloption, die im demokratischen Diskurs und im Kampf um Mehrheiten politisch durchzusetzen wäre. Das Projekt einer europäischen Sozialunion richtet sich an Bürgerinnen und Bürger, die Angst vor sozialem Dumping, sozialer Polarisierung und einem fiskalisch bedingten Abbau öffentlicher Sozialleistungen haben, aber auch an diejenigen, die gemäß der europäischen Gründungsidee die Sozialunion als „Investition“ in den sozialen Frieden und eine lebendige Demokratie begreifen. Dabei sollen die aktuellen Staatsschuldenprobleme nicht ignoriert werden. Es geht vielmehr darum, deren Management nach anderen Kriterien durchzuführen und dabei andere politische Zukunftsperspektiven zu entwickeln.⁵⁶

Wissenschaftlich begründet werden keine Sachnotwendigkeiten, sondern politische Handlungsmöglichkeiten. Ausgangspunkt sind die auf der europäischen Ebene bereits jetzt vor-

handenen sozialpolitischen Kompetenzen und Regelungen. Dass dieses Potential nicht in vollem Umfang genutzt und umgesetzt wird und dass die europäische Sozialpolitik im gegenwärtigen Krisen- und Reformdiskurs eine so geringe Rolle spielt, ist jedoch nicht zwangsläufig oder gar systembedingt. Denn die EU verfügt durchaus jetzt schon über bestimmte sozialpolitische Kompetenzen.⁵⁷ Hier sind geltende Sozialrechte – die aktiv verfolgte Sozialpolitik mit der Sozialagenda von Nizza, die Sozialagenda der Europäischen Kommission und die rahmengebende Kompetenzzuschreibung für Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon – im Einzelnen zu benennen. Der EU-Sozialbericht, also der Jahresbericht zu Beschäftigung und Sozialer Lage in Europa, den die Europäische Kommission im Januar 2013 veröffentlichte⁵⁸, greift die Grundproblematik mit dem Nord-Süd/Ost-Gefälle der europäischen Staaten unter anderem in Punkto Arbeitslosigkeit und Armutsrisiko erneut auf. Mit Reformen des Arbeitsmarktes und der Festigung der Sozialfürsorgesysteme soll dem entgegengewirkt werden.

5.1 Entwicklung der EU-Sozialpolitik

Seit Beginn der europäischen Integrationsgeschichte war Sozialpolitik ein Politikfeld der Integration gewesen. Bereits in den **Römischen Verträgen** setzten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Präambel das Ziel, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“ und die „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anstreben“. Diese Absicht bildet den Rahmen aller integrationspolitischen Überlegungen, ist jedoch im Laufe der Integrationsgeschichte zunehmend neben wirtschaftspolitischen Integrationsbemühungen an den Rand gedrängt worden.

Sozialpolitik ist in den europäischen Staaten mit der Herausbildung und Etablierung des **Nationalstaates** gewachsen und deshalb auch in nationalstaatlichen Systemen tradiert und geformt. Die entstandenen Sozialsysteme im europäischen Raum lassen sich grob als vier verschiedene Modelle klassifizieren. Demnach wird unterschieden zwischen dem angelsächsischen, kontinentaleuropäischen, skandinavischen und südeuropäischen Sozialmodell. Dies bedeutet, dass die Finanzierung, die Organisation der Sozialsysteme, die konkrete Sozialpolitik und die Sozialleistungen unterschiedlich ausgeprägt sind. Allen gemein ist jedoch das Ziel, sozialen Schutz zu gewährleisten. Dazu zählen soziale Sicherheit im Fall von Krankheit oder Arbeitslosigkeit, ein Mindestschutz gegen Armut, aber auch weiter gehende Rechte wie Arbeitnehmerrechte und Arbeitsschutzbestimmungen sowie eine Anerkennung von Gewerkschaften als legitime Arbeitnehmervertreter.

Mit der **Sozialcharta des Europarates** aus dem Jahr 1961, 1965 in Kraft getreten, wurden 19 soziale Rechte festgelegt. Dazu zählen das Recht auf Arbeit, gerechte Arbeitsbedingungen in Bezug auf Arbeitszeit und Entgelt, sowie sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Art. 1-4). Die Rechte der Arbeitnehmer werden durch ein Vereinigungsrecht innerhalb von Gewerkschaften, Tarifverhandlungen, Streikrecht und Anhörungsrechte festgelegt (Art. 5-8). Grundsätzlich werden soziale Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gewährleistet (Art. 11, 12). Besondere soziale Schutzrechte gelten für Kinder und Jugendliche, für Arbeitnehmerinnen (Mutterschutz), für Familien und für Menschen mit Behinderung (Art. 7, 8, 15, 16, 17, 19). Die Inanspruchnahme sozialer Dienste ist genauso vorgesehen wie die Ansprüche auf Sozialleistungen im Falle von Erkrankungen oder bei Betreuungsbedarf (Art. 13, 14). Zudem werden Rechte auf Berufsberatung, berufliche Ausbildung sowie das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Staatsgebiet der anderen Vertragsparteien geregelt (Art. 9, 10, 18). Der Lissabon-Vertrag erkennt die Sozialcharta von 1961 an (Titel X, Art. 151 EUV).

In der **revidierten Fassung** von 1996 (Inkrafttreten 1999) werden diese 19 sozialen Rechte durch 12 soziale Rechte ergänzt.⁵⁹ Der Kinder- und Jugendschutz wird ausgedehnt, die Chancengleichheit und Gleichbehandlung statt Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wird rechtlich festgelegt. Außerdem werden die Rechte von Arbeitnehmern weiter gestärkt (Recht auf Anhörung, Recht auf Unterrichtung, Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt, Kündigungsschutz, Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Recht auf Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen), das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz (Pflege) bestimmt, sowie ein Recht auf Wohnung gewährt. Die Durchsetzbarkeit, Kontrolle und Sanktionierung ist jedoch – typisch für den Europarat – gering. Somit kann die Europäische Union vom Rechtskatalog des Europarates insgesamt lernen. Im Falle einer Implementierung dieser sozialen Rechte innerhalb EU-Rechts würden diese substantiell aufgewertet.

Auf der Ebene der Europäischen Union war die zunächst wichtigste rechtsverbindliche Charta die 1989 verabschiedete **Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer**, zu denen Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit zählen, aber auch das Recht auf gute Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen, Recht auf Bildung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Außerdem schreibt die Grundrechtecharta die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fest. Sie gilt für Beschäftigung und Arbeitsentgelt und sichert sozialen Schutz. Diese Bestimmungen sind sowohl in die Grundrechtecharta der EU, als auch in den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden (Art 151 AEUV).

Die **Grundrechtecharta**, die mit dem Vertrag von Lissabon 2009 in 25 der 27 EU-Staaten rechtsverbindlich wurde, schreibt einige Sozialrechte als Grundrechte fest. Dazu zählten soziale Sicherheit und Unterstützung (Art. 34), Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten (Art.

15), Arbeitnehmerrechte wie angemessene Arbeitsbedingungen, Anhörung, Kollektivverhandlungen und Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 27, 28, 30, 31), ein Vereinigungsrecht (Art. 12), Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten (Art. 29), Nicht-Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 23), ein Recht auf Bildung (Art. 14) sowie Gesundheitsschutz (Art. 35). Diese Grundrechtecharta wird im Bereich der Organe, Einrichtungen und Stellen der EU angewendet und gilt ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts. Bei Gesetzesentwürfen auf europäischer Ebene werden diese Sozialrechte unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 51) berücksichtigt.

Darüber hinaus wurde mit der **Sozialagenda von Nizza** im Jahr **2000** eine grundsätzliche gemeinsame Ausrichtung und Zielsetzung europäischer Sozialpolitik vom Europäischen Rat verabschiedet. Darin wird im Rahmen der Globalisierung dafür geworben, die Sozialsysteme zu modernisieren, damit die europäische Wirtschaft wettbewerbsfähig bleibt. Sozialpolitik wird also vor allem als ein Kostenfaktor betrachtet, der die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaften schmälert. Dies wird vor allem daran deutlich, dass die sozialpolitische Ausrichtung auf eine Schaffung von „mehr und besseren Arbeitsplätzen“ ausgerichtet ist und die Anpassung an globale Wettbewerbsbedingungen durch Modernisierung und Flexibilisierung gestaltet werden soll. Die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen wird als weiteres Ziel genannt.

Mit dem **Vertrag von Lissabon** anerkennt die EU die sozialen Grundrechte der Sozialcharta des Europarates von 1961 sowie der 1989 verabschiedeten Gemeinschaftscharta der Arbeitnehmerrechte (Art. 151 AEUV). Die EU setzt sich zum Ziel, die Arbeitsbedingungen, sozialen Schutz und den sozialen Dialog zu fördern sowie ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen (Art. 4 (2) b; 151-153, 156 AEUV).⁶⁰

5.2 Aktueller Besitzstand EU-Sozialpolitik

Der aktuelle Besitzstand europäischer Sozialpolitik im Rahmen der **klassischen Gesetzgebung** umfasst Verordnungen und Richtlinien, die sich auf den Schutz von Arbeitnehmern, Gesundheitsschutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen beziehen. Dazu zählen konkrete Regelungen zum Elternurlaub, zur Teilzeitarbeit, zu befristeten Arbeitsverträgen sowie Rahmenabkommen, wie die zur Telearbeit und Lebenslangem Lernen. Diese Regelungen sind rechtliche Rahmenbedingungen, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Eine Problematik dieser als positiv zu erachtenden Rahmenbedingungen ist die Schwächung dieser Rechte durch die Rechtsprechung des EuGH. Dabei wird oftmals den Grundfreiheiten des Binnenmarktes der Vorrang vor sozialpolitischen Rechten gegeben.⁶¹

Die Diskussion um **absolute Mindeststandards** innerhalb der Sozialpolitik ist im Falle der Europäischen Union problematisch, weil die EU-Mitgliedstaaten insgesamt sehr heterogene wirtschaftliche und soziale Strukturen aufweisen. Daraus erwächst die Gefahr, dass wirtschaftlich schwache Mitgliedstaaten bei der Einhaltung hoher sozialpolitischer Mindeststandards nicht wettbewerbsfähig bleiben. Auf der anderen Seite können zu niedrige Standards in wirtschafts- und sozialpolitisch weit entwickelten Ländern zur politisch legitimierten Rückführung der Sozialausgaben führen, was einem Sozialabbau gleich käme und ebenfalls nicht dem Sinn einer europäisch regulierten Sozialpolitik entspräche.⁶²

Die „**Offene Methode der Koordinierung**“ (OMK) ist ein weiteres Instrument, um gemeinsame arbeits- und sozialpolitische Ziele zu formulieren, nationale Politik zur Erreichung dieser Ziele zu gestalten und dadurch langfristig einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen zu entwickeln. Offiziell wird die OMK folgendermaßen definiert: „Diese Verfahrensweise, die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein soll, umfasst folgendes:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.“⁶³

Durch dieses Instrument können Mitgliedstaaten in Politikbereichen, die nicht unter den alleinigen Kompetenzbereich der Europäischen Union fallen, Politikfelder koordinieren. Erfolge dieser Methode sind in der Beschäftigungspolitik bereits durch politische Beschlüsse und Harmonisierungstendenzen erkennbar. Dadurch motiviert wenden die Mitgliedstaaten diese Methode zunehmend auch in sozialpolitischen Fragen an. Ein bedeutender Part fällt hierbei der Europäischen Kommission zu. Positiv ist zu bewerten, dass Sozialpolitik dadurch überhaupt in einem koordinierenden Rahmen unter den Mitgliedstaaten behandelt wird. Problematisch erscheint allerdings, dass die materiellen sozialpolitischen Zielformulierungen und Ergebnisse bisher meistens auf Wettbewerbsfähigkeit und Marktschaffung ausgerichtet waren. Autonome sozialpolitische Ziele kamen dagegen zu kurz.⁶⁴

Gemäß Art. 160 AEUV wurde ein **beratender Ausschuss für Sozialschutz** eingerichtet, der die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich Sozialschutz gemeinsam mit der Kommission fördern soll. Die Aufgaben entsprechen dem Prinzip der Offenen Methode der Koordinierung: Durch den Austausch von Informationen, guten Erfahrungen und Verfahren soll der soziale Schutz innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten gefördert werden.

Mit dem **Sozialfonds** steht darüber hinaus ein finanzielles Instrument zur Verfügung, das die Mobilität der Arbeitskräfte sowie Strukturreformen durch berufliche Bildung, Umschulung und Änderungen der Produktionssysteme unterstützen soll (Art. 162 AEUV). In diesem Fonds liegt ein Potenzial, das im Zuge der sozialpolitischen Reformen stärker ausgeschöpft werden kann.

Schließlich konnte durch die **Ausschüsse des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD)** ein institutioneller Rahmen der Selbstregulierung europäischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften erreicht werden. Außerdem wurden Vereinbarungen im Verkehrssektor und im Gesundheitswesen mit arbeits- und tarifpolitischen Zielsetzungen getroffen. Basierend auf dem Weißbuch der Kommission des Jahres 2001 zum „Guten Regieren“ wurden die europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Entwicklung der EU-Arbeits- und Sozialpolitik einbezogen. So sollen sozial- und arbeitspolitische Standards europaweit befördert werden. Diese Initiative wird in der wissenschaftlichen Literatur positiv bewertet, wenn sie auch bisher nur sehr begrenzte Ergebnisse vorweisen kann.⁶⁵

Diese **vielfältigen Rechtsinstrumente sind Ausdruck tiefgreifender ordnungs- und integrationspolitischer Konflikte** und schwieriger Kompromissbildung in der Integration europäischer Sozialpolitik. Aufgrund der dominierenden intergouvernementalen Politikprozesse besteht zudem die Tendenz, parlamentarische Handlungsmöglichkeiten zu minimieren und der Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners zu folgen.⁶⁶

5.3 Europäischer Rahmen und nationale Traditionen

Es besteht die sehr reale Gefahr, dass das sozialstaatliche Modell Europas – die Idee des wirtschaftlichen Wachstums kombiniert mit sozialem Fortschritt – in Zeiten der Krise einen Rückschritt erlebt. Wirtschaftliche Rezession kann **Sozialabbau** bedeuten. Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist durch soziale Ungleichheiten zwischen und in den Mitgliedstaaten gefährdet.⁶⁷ Disziplinierungsmaßnahmen und die Kürzungen sozialstaatlicher Ausgaben gefährden das europäische Sozialmodell (vgl. Schaubild 6), mehr noch, sie befördern eine zunehmende Ungleichheit von Wohlstand und Lebenschancen verschiedener Gesellschaftsgruppen.

Eine mögliche Antwort darauf ist ein Schritt in Richtung einer rahmengebenden Regulierung europäischer Sozialpolitik. Um den sozialpolitischen Herausforderungen der Krise begegnen zu können, sind absolute und relative Mindeststandards und Handlungsinitiativen auf europäischer Ebene denkbar. Ziel ist nicht eine Zusammenführung aller europäischen Sozialsysteme in ein Modell, sondern ein rechtlich begründeter **Rahmen für Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union**, der auf nationalstaatlicher bzw. regionaler Ebene organisiert und umgesetzt wird.

Schaubild 6: Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung in der EU (2011)

	Personen, die von mindestens einem der drei Kriterien (Armutsgefährdung oder soziale Ausgrenzung) betroffen sind (in %, 2011*)
Tschechien	15,3
Niederlande	15,7
Schweden	16,1
Luxemburg	16,8
Österreich	16,9
Finnland	17,9
Dänemark	18,9
Frankreich	19,3
Slowenien	19,3
Deutschland	19,9
Slowakei	20,6
Belgien	21,0
Malta	21,4
Großbritannien	22,7
Estland	23,1
Zypern	23,5
EU 27	24,2
Portugal	24,4
Italien	24,5
Spanien	27,0
Polen	27,2
Irland	29,9
Griechenland	31,0
Ungarn	31,0
Litauen	33,4
Lettland	40,1
Rumänien	40,3
Bulgarien	49,1

*=Daten für Irland und Italien 2010

Quelle: Eurostat Pressemitteilung STAT/12/171, 03.12.2012

Die Fortentwicklung der europäischen Sozialpolitik versteht sich nicht als eine Normierung und Angleichung der verschiedenen sozialstaatlichen, nationalen Modelle und Institutionen. Gerade in der **Vielfalt der Sozialstaatlichkeit** der Mitgliedsländer liegt eine Stärke der EU. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten des Euroraums ist unabhängig von nationalen Ausprägungen der sozialpolitischen Strukturen und Institutionen möglich. Der sozialpolitische Besitzstand der EU bietet eine angemessene Ausgangssituation.⁶⁸

Eine **europäische Sozialunion** zielt nicht auf eine Zusammenführung aller europäischen Sozialsysteme in einem einheitlichen Modell, sondern auf die Festlegung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für Sozialpolitik und dessen Umsetzung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene gemäß dem Subsidiaritätsprinzip. Über diesen Mindestrahmen hinaus sollte die Sicherung vor Grundrisiken (z.B. Kranken- und Pflegeversicherung), die Sicherung des Lebensstandards (z.B. Arbeitslosen- und Rentenversicherung) und das Angebot sozialer Dienste (z.B. Kinderbetreuung, Pflege) dann entsprechend der Wirtschaftsleistung wachsen (Korridormodell).

Dies entspricht dem grundlegenden Integrationsprinzip der **Subsidiarität**. Nach diesem Prinzip werden politische Herausforderungen am besten auf der niedrigsten möglichen Ebene bearbeitet. Nur wenn ein Problem auf dieser nicht lösbar ist, wird dieses an die nächsthöhere weitergegeben. Im Falle der Sozialpolitik ist es denkbar, dass sozialpolitisches Recht auf europäischer Ebene eingeführt wird, das einen Rahmen sowie Mindeststandards für Sozialausgaben und Investitionen in soziale Sicherheit auf Ebene der Mitgliedstaaten festlegt. Dieser EU-regulierte Rahmen garantiert auch in Krisenzeiten, dass Konsolidierungsmaßnahmen nicht gleichzusetzen sind mit massiven Kürzungen der sozialstaatlichen Ausgaben. Staatliche Refinanzierungsprogramme müssten demnach gewisse Mindeststandards der sozialen Sicherheit und konkrete Mindestleistungen berücksichtigen.

Jedoch soll ein pluralistisches Europa der zwei Geschwindigkeiten im Rahmen der aktuellen Reformbemühungen nicht forciert werden. Das gemeinsame Voranschreiten aller Mitgliedstaaten ist klar zu bevorzugen und mit allen Mitteln zu befördern, da dies der beste Garant für eine nachhaltige und stabile Integration ist, in der Initiativen auch greifbare Ergebnisse versprechen. Die Option, durch weitreichende „opt-outs“ auch kritische Staaten zu integrieren, ist aber letztlich nur dann tragbar, wenn langfristig ein „opt-in“ das gemeinsame Ziel bleibt, da sonst der nötige Zusammenhalt und Solidarität zur gemeinsamen Regeleinhaltung und letztlich notwendige Umverteilung innerhalb der EU-Gemeinschaft nicht glaubhaft aufrechterhalten werden kann.

6 Vorschläge zur Konkretisierung der Sozialunion

6.1 „Charta der europäischen Sozialpolitik“: Sozialpolitische Errungenschaften der Mitgliedstaaten schützen

Ein wichtiges Etappenziel für die europäische Sozialunion ist die Auflösung des Spannungsverhältnisses von europäischer **Rechtsprechung durch den EuGH** und europäischer Gesetzgebung mit stark marktwirtschaftlich orientierten Rechtsprinzipien auf der einen Seite, die den sozialpolitischen Rechten und Institutionen in den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite gegenüberstehen. Zur Erreichung umfassender sozialpolitischer Ziele ist eine weitere Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene unabdingbar, um der dem EU-Recht inhärenten marktbfördernden Logik den Schutz sozialpolitischer Standards in den Mitgliedstaaten als gleichwertig entgegenzusetzen.⁶⁹

Europäischer Rat und Europäisches Parlament könnten gemeinsam eine „**Charta der europäischen Sozialpolitik**“ verkünden und darin die sozialen Grundrechte und die Grundsätze der Sozialunion ausdrücklich bekräftigen. Dies wäre ein starkes Signal an den EuGH für eine arbeitnehmer- und gewerkschaftsfreundlichere Rechtsprechung. In ähnlicher Weise stärkten am 07.12.2000 die in Nizza versammelten Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die Geltung der Menschenrechte in der EU, indem sie feierlich eine „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ proklamierten. Eine ähnliche Forderung vertritt vor allem der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB). Er schlägt eine „**Soziale Fortschrittsklausel**“ vor, die sicherstellen soll, dass soziale Schutz- und Arbeitnehmerrechte im Recht der Europäischen Union mindestens den gleichen Stellenwert haben wie die Dienstleistungsfreiheit und der Binnenmarkt.⁷⁰

6.2 „New Deal“: Lohn-, Sozial- und Steuerdumping unterbinden

Bisher ist das europäische Modell der Integration auf einen Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten angelegt. Das heißt, die jeweilige nationale Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik konkurriert prinzipiell mit 26 anderen Modellen. Dieser Wettbewerb ist marktorientiert, aber nicht immer im Interesse der Bürgerinnen und Bürger Europas, die von der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik unmittelbar betroffen sind. Ein Sozialdumping muss auch beim Schuldenmanagement verhindert werden. Die EU hat eine neue Form des lohnpolitischen Interventionismus (Euro-Plus-Pakt, Sixpack) entwickelt. In den Verhandlungen mit den Schuldner-

ländern werden die Tarifvertragssysteme untergraben, die Reallöhne abgebaut und drastische Rentenreformen mit erheblichen Rentenkürzungen eingeleitet.⁷¹

Durch eine europäische Koordinierung könnte dieser Systemwettbewerb beendet und eine sozial- und wirtschaftspolitische Polarisierung langfristig verringert werden. Den Ausweg könnte ein „New Deal“ für eine nachhaltige Wachstumspolitik in Europa liefern, als Voraussetzung und Begleitung des gemeinsamen Umgangs mit Schulden und einer europäisch koordinierten Sozial- und Steuerpolitik.⁷²

6.3 „Korridormodell“: einen Sozialen Stabilitätspakte mit relativen Mindeststandards implementieren

Eine Europäische Sozialunion braucht einen Sozialen Stabilitätspakt, der verbindlich für eine finanzielle Mindestausstattung der nationalen Sozialschutzsysteme in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sorgt. Dieser Soziale Stabilitätspakt fungiert als soziales Gegengewicht gegen die einseitigen finanz- und haushaltspolitischen Vorgaben und Überwachungsverfahren im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und des Schuldenmanagements.

Das Instrument eines Sozialen Stabilitätspakts soll berücksichtigen, dass die demographischen und sozialpolitischen Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gelagert sind und unterschiedliche sozialstaatliche Traditionen und Schwerpunktsetzungen existieren. Dennoch könnten sowohl quantitative als auch relative Mindeststandards und Normen festgelegt werden. Demzufolge wären Sozialausgaben eines Mitgliedstaates in dem Maße angemessen, wie sie dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechen.⁷³

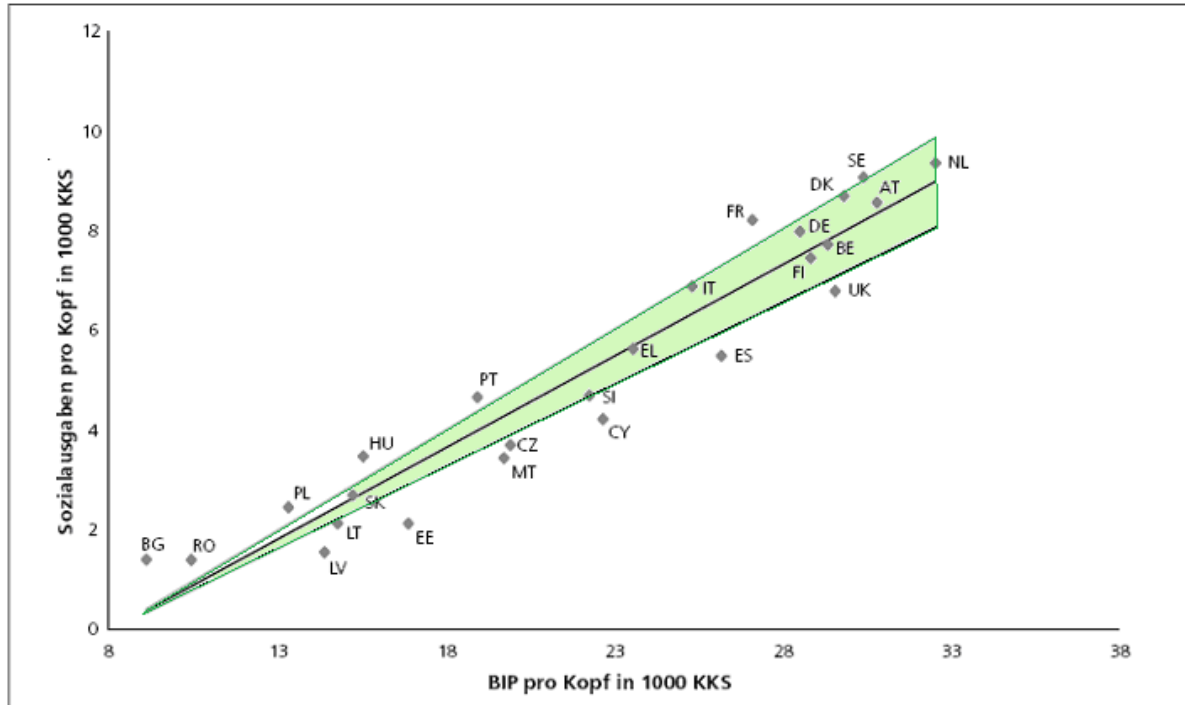
Ein Beispiel für ein qualitätssicherndes, aber subsidiaritätswahrendes Modell europäischer Sozialleistungen bildet das sogenannte „Korridormodell“, das der Politikwissenschaftler Klaus Busch in den 1990er Jahren vorgestellt und stetig weiterentwickelt hat. Busch fand heraus, dass vor der Finanz- und Wirtschaftskrise die Höhe der Sozialschutzausgaben in fast allen Mitgliedstaaten der EU recht gut mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit korrelierte, die Sozialleistungen sich also in einem gewissen Korridor nach oben und nach unten um eine Trendlinie bewegten. Schaubild 7 zeigt die Sozialschutzausgaben in der EU im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung unmittelbar vor der Eurokrise. Wenn man eine großzügige Schwankung von 20% erlaubt, hätten 2007 Schweden, Frankreich, Portugal, Ungarn, Polen, Bulgarien und Rumänien überdurchschnittlich hohe Sozialausgaben geleistet. Auf der anderen Seite stehen Irland, Großbritannien, Spanien, Zypern, Malta, Tschechien und die baltischen Staaten mit

unterdurchschnittlichen Sozialleistungen. Außer Irland mit seinem ausgeprägten Sozialdumping bewegen sich jedoch alle Länder innerhalb eines 20%-Korridors.

Busch will nun soziales Dumping dadurch verhindern, dass der im Jahre 2007 – also unmittelbar vor Ausbruch der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise – empirisch feststellbare Korridor als Entwicklungskorridor für Sozialleistungen durch einen Sozialen Stabilitätspakt verbindlich festgeschrieben wird. Auch durch Wettbewerbs- und Austeritätsmaßnahmen dürfte demnach der Korridor zumindest nach unten nicht durchbrochen werden. Damit ließen sich übermäßige Einschnitte in Sozialsysteme unterbinden. Wichtig ist, dass gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten weiterhin selbst entscheiden, wie sie ihre Sozialausgaben auf die einzelnen Sektoren des sozialen Schutzes verteilen. Doch insgesamt wären Qualitätsstandards gesichert. Außerdem könnte mit diesem Konzept dem Systemwettbewerb der Staaten in der Sozialpolitik begegnet werden.

Schaubild 7: Das Korridormodell

Graphik 8: Beispiel für einen Korridor (plus/minus zehn Prozent) um die Regressionsgerade Sozialausgaben pro Kopf in 1000 KKS/BIP pro Kopf in 1000 KKS, EU-25, 2007



Quelle: Eigene Berechnung der Regression und des Korridors auf der Basis der Daten von Eurostat

Quelle: Busch, Klaus: Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juli 2011, S. 32

Konkret werden im 2012 überarbeiteten Korridormodell die „Sozialschutzausgaben pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS)“ im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftstandards gesetzt und entsprechend eine Kennzahl ermittelt, die über das Niveau des sozialen Schutzes Auskunft gibt. Damit ließe sich für jeden Staat jeweils nach dessen wirtschaftlichem Leistungsvermögen eine Bandbreite errechnen, in derer Rahmen sich die Sozialschutzausgaben bewegen sollten. Diese Bandbreite muss politisch festgelegt werden, denkbar sind 10, 15 oder 20% um die Trendlinie von 2007 (im abgebildeten Schaubild sind es 10%).

Bei der genauen Ausgestaltung des Korridormodells sind noch einige Probleme zu lösen. Erstens werden die Sozialleistungen in den Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Mitteln finanziert. Das Korridormodell müsste entsprechend auch Steuerbegünstigungen und ähnliche Werte miteinbeziehen, um das tatsächliche Sozialleistungsniveau angemessen wiederzugeben. Zweitens basiert das Korridormodell auf Berechnungen des Pro-Kopf-Einkommens, das sich aufgrund konjunktureller Schwankungen empfindlich verändern kann. Daher sollten nicht Jahreswerte, sondern gleitende Durchschnittswerte über mehrere Jahre verwendet werden. Drittens variiert die Beteiligung von Staat, Unternehmen und Empfängern an den Sozialleistungen, was wiederum mit der spezifischen Lohnpolitik zusammen hängt. Denkbar wäre für diesen Fall die Einrichtung eines Zielkorridors des Arbeitgeberanteils an den Sozialschutzleistungen von 35-45%.⁷⁴ Diese Probleme sind sicher nicht trivial, sondern erfordern erhebliche, nicht nur statistische, sondern auch politische Festlegungen.

6.4 „Monitoring“: Soziale Mindeststandards in der EU umsetzen

Die Umsetzung der europäischen Sozialunion sollte auch durch die Tarifpartner und die Sozialverbände kontrolliert werden, die entsprechende Informations- und Klagerechte erhalten müssten. Als sozialpolitische Monitoringinstanz könnte auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union belebt werden, der die Einhaltung der staatlicher „Mindestsozialpolitik“ im Rahmen des beschriebenen Korridors überwacht.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss – schon 1957 mit den Römischen Verträgen gegründet – führt eine Art Schattendasein und könnte so mit neuen Funktionen aus seinem Dornröschenschlaf geweckt werden. Er hat jetzt als Konsultativorgan das Recht zu Stellungnahmen *ex ante*, die meist fakultativ sind, in einigen Fällen obligatorisch. Wenn der EWSA *ex post* eine Monitoring-Funktion erhielte, könnte er in Zukunft ernster genommen werden. Zudem müsste man für das Monitoring kein neues Gremium oder Organ schaffen. Allerdings sollte mittelfristig auch die Zusammensetzung überprüft werden, insbesondere auch die dritte Bank, neben Kapital und Arbeit, die Bank der „Zivilgesellschaft“, die derzeit kaum geeignet ist, diese zu repräsentieren.

6.5 „Methode der offenen Koordinierung“: Wege zu verbindlichen Regeln finden

Die OMK als **Methode zur Sicherung und Stärkung von Sozialstandards** in Europa kann bisher nicht abschließend bewertet werden. Der Austausch von Informationen und Erfahrungen ist positiv zu bewerten, doch die Umsetzung dieser Lernprozesse und formulierten Empfehlungen liegt alleine in der Verantwortung der Regierungen.⁷⁵

Martin Feldmann kommt zum Schluss, dass die Maßnahmen im Rahmen der OMK gerade im Bereich der Sozialpolitik zwar nicht „justiziabel“ seien, die OMK aber durch die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Solidarität zwischen Mitgliedstaaten eine **erhebliche Bindewirkung** auf die Mitgliedstaaten erzeuge. Diese sei problematisch, weil und solange eine entsprechende parlamentarische Begleitung und Mitgestaltung bei der OMK fehle.⁷⁶ Kritisiert wird die OMK darüber hinaus, da sie an sich mögliche regulative Verfahren ersetzt und eine Mitwirkung des Europäischen Parlaments nicht vorsieht.⁷⁷

Notwendig wäre zum einen, die Kriteriensetzung und -erfüllung bei der OMK parlamentarisch zugänglich zu machen. Zum anderen sollten die durch die OMK gewonnenen gefestigten Erkenntnisse und Erfahrungen schrittweise in rechtlich verbindliche Formen überführt werden. Der Logik der auf Freiwilligkeit und rechtlicher Unverbindlichkeit basierenden OMK folgend bedeutet dies, dass nicht EU-Harmonisierung, sondern ein möglichst verbindliches Aufgreifen der OMK Ergebnisse durch nationale Akteure befördert werden muss. Eine verbindliche Pflicht, die OMK Ergebnisse in staatlicher Exekutive und Legislative zu behandeln, würde das Potential der OMK als Lernmechanismus besser ausschöpfen.

6.6 „Europäische Fonds“: Direkte materielle Sozialleistungen verbreitern

Schon aufgrund relativ geringer Haushaltsmittel der EU sind **direkte materielle Sozialleistungen** auf europäischer Ebene bislang nur schwach ausgeprägt. Dazu zählen momentan in erster Linie die Mittel des **Europäischen Sozialfonds** zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten sowie zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion. Die Förderung beläuft sich auf insgesamt 75 Milliarden Euro in der Haushaltsperiode 2007-2013. Als weiteres Beispiel für materielle Leistungen der EU ist der **Europäische Globalisierungsfonds** gegen Härtefälle bei Unternehmensverlagerungen zu nennen, der abgesehen von seiner bescheidenen finanziellen Ausstattung primär als ein völlig unzulängliches side-payment für die einseitige Binnenmarktpolitik der EU-Kommission zu betrachten

ist. Alles in allem gibt es bislang nur wenige Formen materieller europäischer Sozialpolitik, die häufig symbolpolitischen Charakter haben.“⁷⁸

Mit dem Politikwandel, weg vom entsolidarisierten Wettbewerbsstaat hin zum ökonomisch leistungsfähigen Sozialstaat, könnten auch diese Fonds neu ausgerichtet und finanziell aufgestockt werden. Sie würden dann langfristige Investitionen in die Qualifizierung von regulär zu beschäftigenden Arbeitskräften bzw. den sozial verträglichen Umbau von Unternehmensstrukturen finanzieren.

7 Die nächsten Schritte

Nachfolgend sind die Überlegungen und Forderungen für eine Politisierung der „Politischen Union“ und die Option einer „Sozialunion“ als kurz-, mittel- und langfristigen Ziele aufgelistet. Diese Zeithorizonte ergeben sich zum einen aus den notwendigen rechtlichen Veränderungen, welche für die jeweiligen Ziele notwendig sind. Kurzfristige Maßnahmen können informell, also ohne Gesetzgebung, getroffen werden. Mittelfristige Ziele erfordern sekundärrechtliche Festlegungen. Veränderungen des Primärrechts, also eine Revision der Verträge zur Europäischen Union und zur Funktionsweise der Europäischen Union, stellen eine erhebliche Hürde dar und werden daher hier unter die langfristigen Ziele eingeordnet. Ein weiteres Kriterium für den zeitlichen Horizont sind Einschätzungen über die notwendige Zeitdauer für Veränderungen in der politischen Praxis. Dementsprechend sind kurzfristige Ziele durch minimale Verhaltensänderungen im Rahmen der bestehenden Interessenslagen denkbar. Mittel- und langfristige Veränderungen erfordern hingegen zum Teil strategisches oder gar inhaltliches Umdenken, was nur durch intensive und langwierige Prozesse des Austausches und der Auseinandersetzung mit verschiedenen Positionen und Sichtweisen auf der Grundlage des geteilten politischen Willens zur Einigung denkbar ist.

Schaubild 8: Kurz-, mittel- und langfristige Ziele für eine Politische Union

Vorschlag	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
Umsetzung des Europäischen Parteienstatus	x		
Stärkung transnationaler Parteigipfel durch gemeinsame Themensetzung nationaler und EU Spitzenpolitiker	x		
Spitzenkandidaten der Europarteien im EU-Wahlkampf (für Besetzung Kommissionspräsident)	x		
Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments für EU-bezogenen völkerrechtlichen Verträgen	x		
Stärkere Rückkopplung gesamteuropäischer Parteiprogramme durch Teilübernahme in nationale Programme	x	x	
Verstärkte Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative durch politische Akteure und Medien	x	x	
Umsetzung der Duff-Vorschläge (v.a. Gesamteuropäische Wahlliste für 25 Abgeordnete des Europäischen Parlaments)			x
Transeuropäisch (national) abgestimmte Europakapitel in nationalen Parteiprogrammen			x
Transeuropäische Kandidatenaufstellung für Europäischen Parlamentswahlen			x
Einheitliches Wahlrecht für EP Wahlen			x
Europarteien mit individueller Mitgliedschaft			x
Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in Euro-Fragen			x
Formalisierung des Initiativrechts des Europäischen Parlaments in der europäischen Gesetzgebung			x

Schaubild 9: Kurz-, mittel- und langfristige Ziele für eine Sozialunion

Vorschlag	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
Verabschiedung einer Charta der europäischen Sozialpolitik mit Signalwirkung	x		
Vermeidung von Lohn-, Sozialdumping beim Schuldenmanagement	x		
Umstrukturierung des Europäischen Sozialfonds	x		
Implementierung eines sozialen Stabilitätspakts (Korridormodell)		x	
Rückkopplung der OMK-Ergebnisse in nationale Gesetzgebung		x	
Gesellschaftliches Monitoring der sozialen Mindeststandards (z.B. durch einen reformierten EWSA)		x	
Beschluss einer rechtlich verbindlichen Charta der europäischen Sozialpolitik			x

Danksagung

An den vorbereitenden Diskussionen beim FINE-Sommersymposium 2012, an der Vorbereitung und kritischen Begleitung und an der organisatorischen Unterstützung bei der Erstellung des Gutachtens beteiligt waren folgende Personen und Institutionen, bei denen sich das Autorenteam herzlich bedanken möchte:

Europapolitischer Expertenrat der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen, insbesondere Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Prof. Dr. Paul J.J. Welfens und Prof. Dr. Brigitte Young,

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Sommersymposium und am Europapolitischen Expertenrat aus den Landesministerien und der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.

Weitere Experten: Prof. Dr. Klaus Busch, Dr. Monika Eigmüller, Prof. Dr. Christiane Eilders, Prof. Dr. Beate Kohler, Prof. Dr. Ulrike Liebert, Dr. Andreas Maurer, Dr. Heike Merten, Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Prof. Dr. Thomas Poguntke,

FINE-Team: Anne Gödde, Klaudia Köhn, Georg Türke.

Kontakt

Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)

Heinrich-Heine Universität Düsseldorf

Politikwissenschaft III

Universitätsstr. 1

40225 Düsseldorf

Tel.: 0211 - 81-15097

Fax: 0211 - 81-15648

Email: fine@phil.uni-duesseldorf.de

Webseite: <http://www.fine.uni-duesseldorf.de/>

Anmerkungen

- 1 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ - Zwischenbericht von Ratspräsident Herman van Rompuy (Oktober 2012).
- 2 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas (17. September 2012).
- 3 Barroso, José Manuel: Rede zur Lage der Union, Brüssel 12. September 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/state-union-2011/index_de.htm, Stand: 18.01.2013.
- 4 Böll, Sven: Zukunft der Währungsunion. Schäuble präsentiert Masterplan für den Euro, in: SPIEGEL Online, 16.10.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-krise-schaeuble-praesentiert-masterplan-a-861475.html>, Stand: 15.01.2013.
- 5 Conférence de presse de Monsieur le Président de la République au Conseil européen de Bruxelles, 30. Juni 2012, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/conferences-de-presse/2012/conference-de-presse-de-m-le-president-de-la.13520.html>, Stand: 30.06.2012.
- 6 Cameron, David: EU speech at Bloomberg – 23 January 2013. External site: Number 10 - EU speech: <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>, Stand 30.01.2013.
- 7 Die Monnet Methode ist benannt nach Jean Monnet, dem ersten Präsidenten der Hohen Behörde („haute autorité“) der Montanunion, des Vorläufers der Europäischen Kommission.
- 8 Schäfer, Armin: Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Leviathan 34 (2006) 3, 350-376.
- 9 Fritz Scharpf führte die Kategorie der Input- bzw. Output-Legitimation in die Europaforschung ein. Vgl. Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.; New York 1999. Die Output-Orientierung demokratischer Politik wird auch von Vertretern der „Postdemokratie“ (Crouch, Colin: Postdemokratie. Frankfurt a.M. 2008) gefordert. Diese verweisen auf die Deformation demokratischer Partizipation durch inszenierte Wahlkämpfe und privilegierte Interessengruppen.
- 10 Vgl. die Zustimmung des BVerfG zur Ratifizierung des Fiskalpakts: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012, Absatz-Nr. (1- 319), Abs. Nr. 286 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, Stand: 11.01.2012.
- 11 Hix, Simon: Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It, in: Notre Europe Policy Paper (2006) 19; McElroy, Gail/Benoit, Kenneth: Policy positioning in the European Parliament, in: European Union Politics 13 (2012) 1, 150-167.
- 12 Eine Online-Datenbank über das parteipolitische Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament veröffentlicht die NGO Votewatch Europe, vgl. "<http://www.votewatch.eu>".
- 13 Vgl. von Bogdandy, Armin: Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte zum europäischen Integrationsprozess, in Loth, Wilfried; Wessels, Wolfgang: Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, 107-147, 112-117.
- 14 Vgl. Majone, Giandomenico: Dilemmas of European integration, Oxford 2009. Das Bundesverfassungsgericht definierte den Begriffs des Staatenverbundes im Hinblick auf die EU in seinem Lissabon-Urteil folgendermaßen "Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung und Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleiben-

- der Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker - das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.", siehe BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Nr. 1.
- 15 Vgl. Schmidt, Helmut: Die Selbstbehauptung Europas, Perspektiven für das 21. Jahrhundert, München 2000; Schäuble-Lamers-Papier: Überlegungen zur europäischen Politik, Berlin 1994.
 - 16 Vgl. beispielsweise die aktuellen Beiträge der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) zur aktuellen Euro-Zukunft-Diskussion: Schwarzer, Daniela; Jung, Carsten: Der Preis der hohen Zinsen; SWP-Aktuell (2012) 67, Berlin November 2012; Heribert, Dieter: Maastricht 2.0. Bei der Weiterentwicklung der Währungsunion hat Europa Alternativen zum Zentralisierungsfetisch, SWP-Aktuell (2012) 54, September 2012.
 - 17 Nach der Einschätzung von Andreas Maurer ist die Diskussion über eine umfassende Reform der EU allerdings eine singulär deutsche Debatte; eine ähnliche Einschätzung bei: von Ondarza, Nicolai: Den Euro retten, ohne Europa zu spalten: Die EU braucht eine Strategie differenzierter Integration; Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin 2012.
 - 18 Vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17. September 2012; Fischer, Joschka: Vergesst diese EU, in DIE ZEIT 46/2011; Michael Roth, Der Euro braucht ein Parlament: <http://michaelroth.eu/de/Detail.php?rupbric=EUROPA&nr=2135>.
 - 19 vgl. Artikel 14 Absatz 2 EU Vertrag.
 - 20 "Wahlen und Macht. Poker um Zustimmung zur neuen Kommission: EU-Parlament erhält mehr Macht", in: EurActiv 28. Januar 2010 (<http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-parlament-erhalt-mehr-macht-002662>). Nach Artikel 17 Absatz 6 des EU-Vertrags kann der Kommissionspräsident einzelne Kommissare entlassen.
 - 21 vgl. Maurer, Andreas: Parlamente in der EU. Wien; Stuttgart: Facultas; UTB, 2012.
 - 22 vgl. Gödde, Anne: Potenziale und Probleme des Subsidiaritätsfrühwarnsystems. Forschungsbericht. Düsseldorf: FINE, 2012.
 - 23 "PRuF-Symposion stellt Zukunftsfrage: Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie?", vgl. <http://www.pruf.de/news-detailansicht/article/pruf-symposion-stellt-zukunftsfrage-auf-dem-wege-zu-einer-europaeischen-parteiendemokratie.html> (Stand: 13.1.2013)
 - 24 Heidbreder, Eva G.: EU Governance in the Shadow of Contradicting Ideas: The Decoupling of Policy Ideas and Policy Instruments, in: European Political Science Review 4(2012)3, 1-18; Kohler-Koch, Beate: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy, in: Journal of European Integration 34 (2012) 7, 809-824; Kohler-Koch, Beate: Civil society and EU democracy: "astroturf" representation?, in: Journal of European Public Policy 17 (2010) 1, 100-116.
 - 25 Eine Ausnahme hierzu stellt das sogenannte „Sixpack“ dar. Die sechs Gesetzesmaßnahmen zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen und sind seit dem 13. Dezember 2011 in Kraft. Bezeichnend ist allerdings, dass es sich bei diesem Gesetzespaket um Reformen bestehender Beschlüsse und nicht um Neuverhandlungen handelt, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm, Stand: 15.01.2013 und http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm, Stand: 15.01.2013.

- 26 Maurer, Andreas: Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in: Abels, Gabriele/ Eppler, Annegret (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU. Baden-Baden: Nomos 2011, S.43-60, S. 58-60.
- 27 Die vielfach diskutierte Schaffung neuer parlamentarischer Gremien – von der Einrichtung einer Euro-Kammer aus Delegationen nationaler Parlamentarier bis hin zur Gründung eines Eurozonen-Parlaments (vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17. September 2012; Fischer, Joschka: Vergesst diese EU, in DIE ZEIT 46/2011) – würde nicht nur zur Spaltung der EU in Voll- und Halbmitglieder führen, sondern auch einen Rückschritt für den europäischen Parlamentarismus bedeuten. Das Europaparlament, das gerade nicht die jeweiligen Staaten, sondern die Unionsbürgerschaft repräsentiert (vgl. Artikel 14 Absatz 2 EU Vertrag), würde wieder in national differenzierte Lager zerfallen.
- 28 EurActiv.de: Wahlen und Macht. Poker um Zustimmung zur neuen Kommission: EU-Parlament erhält mehr Macht, in: EurActiv, 28. Januar 2010, <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-parlament-erhalt-mehr-macht-002662>, Stand: 15.01.2013.
- 29 Von Alemann, Ulrich/ Erbentraut, Philipp/ Walther, Jens: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 223 ff.
- 30 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 3.
- 31 Art. 138a EGV.
- 32 Art. 191 Abs. 2 EGV.
- 33 ABI. 2003 L 297/1; siehe auch Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 6.
- 34 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM (2012) 499 final, 2012/0237 (COD).
- 35 Europäische Kommission: COM (2012) 499 final, Art. 9.
- 36 Europäische Kommission: COM (2012) 499 final, Art. 4.
- 37 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 22f.
- 38 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 23
- 39 Er wurde auf ihren Druck hin von der Tagesordnung entfernt, nachdem er durch den Verfassungsausschuss des Europaparlaments zuvor angenommen worden war; vgl. Tagesspiegel: EUROPAWAHL 2014. Länderübergreifende Listen bleiben Zukunftsmusik, in: Tagesspiegel, 21.10.2012, <http://www.tagesspiegel.de/politik/europawahl-2014-laenderuebergreifende-listen-bleiben-zukunftsmusik/7278960.html>, Stand: 18.01.2013.
- 40 Duff, Andrew: Reform der Wahlen zum europäischen Parlament, <http://andrewduff.eu/en/page/electoralreformep>, Stand: 14.01.2013.

- 41 Heike Merten im FINE-Expertengespräch am 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 42 Poguntke, Thomas: Parteien in der Europäischen Union: Zu den Entwicklungschancen der Europarteien, in Zeitschrift für Parlamentsfragen (2006) 2, S. 6.
- 43 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 1, 10f.
- 44 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 2.
- 45 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 5-7, 13.
- 46 Thomas Poguntke im FINE-Expertengespräch am 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 47 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 17 (7).
- 48 Barroso, José Manuel: Rede zur Lage der Union, Brüssel 12. September 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/state-union-2011/index_de.htm, Stand: 18.01.2013.
- 49 Einschätzung von Eva Heidbreder und Thomas Poguntke im FINE-Expertengespräch, 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 50 Europäischer Rat (2001) 'Die Zukunft der Europäischen Union'. Erklärung von Laeken: Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, 15. Dezember; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001) 'Europäisches Regieren. Ein Weißbuch'. 25.07.2001: KOM(2001) 428 endgültig.
- 51 Siehe vor allem: Kohler-Koch, Beate: Die Entzauberung der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, in: Kohler-Koch, Beate/ Quittkat, Christine (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt; New York: Campus, 2011, 241-270.
- 52 Für eine detaillierte Gesamtübersicht siehe: Heidbreder, Eva G.: Civil Society Participation in EU Governance. Living Review European Governance 7 (2012) 2, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2012-2/>, Stand: 11.01.2012
- 53 Siehe Verordnung EU 211(2011) vom 16.2.2011 über die Bürgerinitiative, Amtsblatt der Europäischen Union L 65/1.
- 54 Hierzu vor allem eine große am WZB Berlin durchgeführte Studie: Koopmans, Ruud/ Statham, Paul (Hrsg.): The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contention, New York: Cambridge University Press 2010.
- 55 Bisher haben nur äußerste EU-Skeptiker diese Art von transeuropäischer Kooperation realisiert, so zum Beispiel in der irischen Nein-Kampagne zum Lissabonner Vertrag, dessen Erfolg

- in verschiedenen Staaten als stellvertretende Rettung eigener innerstaatlicher Anti-EU Positionen gedeutet wurde.
- 56 Busch, Klaus/ Flore, Manfred/ Kohl, Heribert/ Schlatermund, Heiko (Hrsg.): Europa in sozialer Schieflage: Sozialpolitische Vorschläge in Zeiten der Krise, Hamburg: VSA, 2011.
- 57 Art. 4 (2) b, 151, 156, 162 AEUV.
- 58 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: EU-Sozialbericht: Mit stabilen Sozialfürsorge- und Steuersystemen schneller aus der Krise vom 08.01.2013, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11099_de.htm, Stand: 18.01.2013.
- 59 Die revidierte Fassung ist allerdings nicht von allen Europarat-Staaten ratifiziert worden, dazu zählt auch Deutschland.
- 60 Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik. Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Köln 2003; Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität: die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratiethoretischer Perspektive. Baden-Baden: Nomos, 2005; Manow, Philip/ Schäfer, Armin: Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum in den Jahren 1957-2003, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13 (2006) 1, 75-108; Vahlpahl, Tobias: Europäische Sozialpolitik: Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2007; Liebert, Ulrike: The Politics for a Social Europe and the Lisbon Process, in: Magnusson, Lars/ Strath, Bo (Hrsg.): European Solidarities: Tensions and Contentions of a Concept, Brussels: Peter Lang, 2007, 267-292; Platzer, Hans-Wolfgang: Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: integration 32 (2009) 1, 33-49; Liebert, Ulrike: Reconciling Market with Social Europe? The EU under the Lisbon Treaty, in: Schiek, Dagmar/ Liebert, Ulrike/ Schneider, Hildegard (Hrsg.): European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 47-73.
- 61 Leibfried, Stephan: Social Policy: Left to the Judges and the Markets?, in: Wallace, Helen/ Wallace, William/ Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005, 243-278; Joerges, Christian/ Rödl, Florian: On the "Social Deficit" of the European Integration Project and its Perpetuation through the ECJ-Judgements in Viking and Laval, in: RECON Online Working Paper (2008) 6; Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15; Urban, Hans-Jürgen: Zeit für eine politische Neuorientierung: Die Gewerkschaften und die Hoffnung auf ein soziales Europa, in: International Politics & Society (2009) 4, 11-25.
- 62 Böcklerimpuls 14/2011, S. 5.
- 63 Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Rn. 37, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, Stand: 15.01.2013; vgl. auch Feldmann, Martin: Die offene Koordinierung im EU-Rechtssystem, Düsseldorf: dup, 2009. 107-112.
- 64 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15-16; Van Apeldoorn, Bastiaan/ Hager, Sandy Brian: The social purpose of new governance: Lisbon and the limits to legitimacy, in: Journal of International Relations and Development 13 (2010) 3, 209-238.

- 65 Léonard, Evelyne: European Sectoral Social Dialogue: An Analytical Framework, in: *European Journal of Industrial Relations* 14 (2008) 4, 401-419.
- 66 Hans-Wolfgang Platzer's Einschätzung im Symposium von FINE: „Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise“, 21. August 2012.
- 67 Ulrike Liebert im Symposium von FINE: „Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise“, 21. August 2012.
- 68 Scharpf, Fritz W.: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 4, 645-670; Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: *spw* (2008) 7; Platzer, Hans-Wolfgang: Vom Euro-Krisenmanagement zu einer neuen politischen Architektur der EU? Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Internationale Politikanalyse* (2012) Juni.
- 69 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: *spw* (2008) 7, S. 15.
- 70 Stellungnahme des EGB zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Viking und Laval, Entschlie-ßung angenommen vom EGB-Exekutivausschuss auf seiner Sitzung am 4. März in Brüssel E 179.
- 71 Busch, Klaus/ Hermann, Christoph/ Hinrichs, Karl/ Schulten, Thorsten: Eurokrise, Austeri-tätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, Berlin 2012 (Friedrich-Ebert-Stiftung, *Internationale Politikanalyse*), S. 1.
- 72 Busch, Klaus/ Hermann, Christoph/ Hinrichs, Karl/ Schulten, Thorsten: Eurokrise, Austeri-tätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, Berlin 2012 (Friedrich-Ebert-Stiftung, *Internationale Politikanalyse*), S. 32.
- 73 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: *spw* (2008) 7, S. 19
- 74 Böcklerimpuls 14/2011, S. 4-5; vgl. auch Busch, Klaus: Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU. Berlin 2011 (Friedrich-Ebert-Stiftung, *Internationale Politikanalyse*).
- 75 Devetzi, Stamatia/ Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart: Ibidem, 2009; Böcklerim-puls 14/2011, S. 5.
- 76 Feldmann, Martin: Die offene Koordinierung im EU-Rechtssystem, Düsseldorf: dup, 2009, 107-112.
- 77 Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 „Europäisches Regieren - Ein Weißbuch" [KOM(2001) 428 endgültig, Amtsblatt C 287/17 vom 12.10.2001.
- 78 Zitat aus: Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: *spw* (2008) 7, S. 15.