



# Soziale Rechtspolitik in Europa

**ANDREAS FISCHER-LESCANO & KOLJA MÖLLER**

September 2012

- Um dem Ideal eines emanzipatorischen Europas, das auf den Grundsätzen sozialer Demokratie fußt, zur Realisierung zu verhelfen, bedarf es im Hinblick auf die unabgeleitete demokratische Legitimation der EU, ihre fiskal- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit und ihre Bindung an soziale Rechte eines radikalen Neubaus der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen in Europa.
- Dem »Exekutivdezonismus« ist durch einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess zu begegnen, der Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger, der nationalen Parlamente, sowie des Europäischen Parlaments stärkt. Zur Erreichung einer demokratischen Positivierung der EU-Verfassung bedarf es der Verknüpfung eines europaweiten Referendums mit nationalen Zustimmungsverfahren.
- Die einseitige Orientierung des Fiskalvertrags an Grundsätzen der Austeritätspolitik ist abzulehnen und europarechtlich zu problematisieren. Statt des autoritären Zugriffs der europäischen Exekutive auf die nationalen Haushalte muss es sozialer und demokratischer Rechtspolitik darum gehen, die Handlungsmöglichkeiten der EU auf den Gebieten der Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu stärken, damit sie adäquate Spielräume der Konjunktursteuerung und Umverteilungspolitik erhält.
- Die sozialen Rechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta, den UN-Paketen und den Kodifikationen der ILO festgeschrieben sind, müssen als *acquis communautaire sociale* integraler Bestandteil der europäischen Governance werden. Ziel ist es dabei, die sozialen Rechte zu stärken, die europäische Union, die Mitgliedstaaten und die europäische Gesellschaft, einschließlich der Unternehmen, auf die Einhaltung sozialer Rechte und demokratischer Standards zu verpflichten.





## Inhalt

<b>1. Stärkung der europäischen Demokratie</b> .....	<b>3</b>
1.1 Verfassungskonvent und europäisches Verfassungsreferendum .....	4
1.2 Stärkung supranationaler Demokratie .....	6
<b>2. Europäisierung der Sozial- und Fiskalpolitik</b> .....	<b>6</b>
2.1 Fiskalvertrag vor den EuGH .....	7
2.2 Kompetenzerweiterung in der Fiskal- und Sozialpolitik .....	7
<b>3. Festigung sozialer Rechte in Europa</b> .....	<b>8</b>
3.1 Anerkennung der Europäischen Sozialcharta .....	9
3.2 Anerkennung der ILO und der UN-Pakte .....	10
3.3 Etablierung der europäischen Wirtschaftsdemokratie .....	10
<b>4. Fazit</b> .....	<b>11</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>13</b>



Das visionäre europäische Projekt lebte von dem Grundgedanken, eine friedliche Integration europäischer Staaten zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger zu realisieren. Humanismus und Aufklärung, die Emanzipation des Individuums waren dabei die Leitmotive für Europa. Diese Idee liegt in Trümmern. Europa muss aus ihnen neu errichtet und wieder neu am Ideal der Emanzipation ausgerichtet werden (Maus 2005). Wie, so ist die zentrale Frage, kann es gelingen, die europäische »Fassaden-demokratie« (Habermas et al. 2012) demokratisch und sozial neu zu gestalten? Dabei geht es nicht nur darum zu entwickeln, wie eine demokratische und soziale Governance-Struktur abstrakt aussehen könnte. Entscheidend ist es, die konkreten Mechanismen und Hürden für ein soziales Europa zu identifizieren und zu beseitigen. Wie sonst sollen die Bürgerinnen und Bürger Europas für ein Integrationsprojekt begeistert werden können, das als zentrale Ursache sinkender Löhne, sinkender Renten und radikaler Kürzungen von Bildungs- und Gesundheitsausgaben wahrgenommen wird?

Ein fiskal- und sozialpolitisch handlungsfähiges Europa muss eine eigenständige demokratische Legitimation erhalten und an fundamentale Menschenrechte gebunden sein. Die Vernetzungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik haben schon heute eine immense Dichte erreicht. Die daraus resultierenden Kompetenzerweiterungen für europäische Institutionen entziehen sich damit aber einer Ableitungsperspektive aus dem Nationalstaat, wie sie beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus ein weiteres Mal vertreten hat.<sup>1</sup> Um dem Ideal eines emanzipatorischen Europas zur Realisierung zu verhelfen, bedarf es im Hinblick auf die unabgeleitete demokratische Legitimation der EU, ihre fiskal- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit und ihre Bindung an soziale Rechte eines radikalen Neubaus der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen in Europa. Im Einzelnen bedeutet das für

1. die demokratische Legitimation: Der aktuelle europäische Exekutivföderalismus setzt auf einen inkrementell-technokratischen Ausbau der EU-Governance. Hingegen gilt es, eine hinreichende Legitimation durch Parlamente und eine genuine Legitimation der EU durch die europäische Bevölkerung zu ermöglichen;

2. die Europäisierung der Sozial- und Fiskalpolitik: Fiskalvertrag und ESM verpflichten auf eine Politik des Schuldenabbaus und erschweren notwendige Investitionspolitiken. Stattdessen muss es darum gehen, eine europäische Sozial- und Fiskalpolitik zu etablieren, die höhere nationale Sozialstandards respektiert, zugleich aber Mindeststandards benennt und eigene europäische Kompetenzen für eine unionale Umverteilungspolitik durch Steuer- und Sozialgesetzgebung beinhaltet;

3. die Stärkung sozialer Rechte: Durch die Hierarchisierung der europäischen Grund- und Menschenrechte zugunsten der »Marktfreiheiten« besteht die Gefahr, dass die Organe der EU die Menschenrechte untergraben. Stattdessen ist sicherzustellen, dass politische und wirtschaftliche Institutionen umfassend an die Menschenrechte gebunden und die Grundfreiheiten in ein angemessenes Verhältnis zu den europäischen Fundamentalrechten gebracht werden.

Ausgehend von diesen Leitmotiven möchten wir im Folgenden die rechtspolitischen Rahmenbedingungen für einen Prozess skizzieren, der den Grundsätzen sozialer Demokratie in Europa zur Geltung verhilft.

## 1. Stärkung der europäischen Demokratie

Die Prozeduren der Legitimation europäischer Demokratie haben sich in der Krise als unzureichend erwiesen. Die europäischen Regierungen haben insbesondere den Fiskalvertrag verhandelt, ohne die europäischen Institutionen in ausreichender Form einzubeziehen. Immer deutlicher tritt hervor, dass die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments nicht hinreichend sind. So hat der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, kritisiert, dass »immer mehr Entscheidungen in parlamentsfreien Zonen getroffen werden« (Geyer 2012).

Das demokratische Defizit europäischer Governance, die damit verbundene gubernative Rechtsetzung, die Entrechtlichung und Entformalisierung des politischen Prozesses haben kritische Analysen zu der Feststellung geführt, dass die europäische Governance von einer »Schmittianischen Technizität« sei und Elemente einer »ins Autoritäre gewendeten, aber dabei nicht mehr verfassungsrechtlich gebundenen Ordnungspolitik« beinhalte (Joerges 2012).

1. Bundesverfassungsgericht 2012, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rd. 209.

Nur ein radikaler Demokratisierungsschritt kann aus dieser entformalisierten Ordnungspolitik hinausführen. Es ist nicht hinreichend, wenn die Sicherung der Demokratie in erster Linie nationalstaatlichen Mustern folgt. Die Fokussierung auf eine Re-Etablierung der Politik in nationalen Primärräumen verkennt, dass die Lösung der durch entfesselte globale Funktionssysteme verursachten Probleme nicht mehr allein nationalstaatlich erfolgen kann, sondern effektive Interventionsmöglichkeiten auf transnationaler Ebene erforderlich sind. Voraussetzung der Ansiedlung solcher nicht-staatlicher Kompetenzen ist eine Demokratisierung der jeweiligen Institution. Ohne eine Demokratisierung und die damit einhergehende Rückbindung der Entscheidungsträger an die Gesellschaft würden weitere Kompetenzübertragungen Gefahr laufen, zu einer weiteren Entformalisierung, Exekutivzentrierung und Entrechtlichung zu führen. Schon bei der gegenwärtigen Kompetenzaufteilung zwischen Nationalstaaten und EU hat sich die Wahrung demokratischer Grundsätze als extrem problematisch erwiesen. Das Problem verschärft sich *minore ad maius* bei der Schaffung einer eigenen Fiskal- und Sozialpolitik auf europäischer Ebene. Die erforderliche Kompetenzstärkung für Europa setzt eine Demokratiestärkung notwendig voraus.

Das verkennt das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Stabilitätsmechanismus. Hier wird die Europäische Union schwerpunktmäßig unter der Perspektive betrachtet, dass sie ein »System intergouvernementalen Regierens« darstellt und sich über die Zustimmungen der jeweiligen Regierungen bzw. Vertreter legitimiert.<sup>2</sup> Demgegenüber hat die Wirtschafts- und Finanzkrise eindeutig gezeigt, dass wenigstens die Euro-Zone zwischenzeitlich einen eng vernetzten Wirtschaftsraum konstituiert, in dessen Rahmen nationale Haushaltsautonomie schon alleine durch die gemeinsame Währung nicht mehr realistisch darstellbar ist. Die Kompetenzen der europäischen Economic Governance haben zwischenzeitlich einen massiven Umfang, ein Eigenleben und einen Durchschlag auf nationalstaatliche Entscheidungsstrukturen erreicht, der Funktionen und Problembereiche eines intergouvernementalen Systems weit übersteigen. Es muss einer Stärkung der Demokratie also darum gehen, die europäische Governance an die europäische Gesellschaft anzubinden. Anzusetzen ist hierbei gleichermaßen auf nationaler und auf europäischer Ebene.

2. Siehe dazu Bundesverfassungsgericht 2012, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rd. 211 u. 287.

Die Stärkung europäischer Demokratie muss eine Rückbindung europäischer Governance an die europäische Gesellschaft ermöglichen. Anzusetzen ist hierbei gleichermaßen auf nationaler und europäischer Ebene.

### 1.1 Verfassungskonvent und europäisches Verfassungsreferendum

Die Etablierung demokratischer Institutionen in Europa setzt einen europäischen Verfassungsprozess voraus. Im Zuge dessen ist eine europäische Verfassung zu entwickeln, die dem Grundsatz Rechnung trägt, dass nationale Rechtsordnungen in einer Weise verzahnt werden müssen, die dem transnationalen Charakter der EU gerecht wird. Es wird um die Entwicklung einer Verfassung gehen, die ein demokratisches Europa begründet. Die bestehenden nationalen und europäischen Legitimationsmuster werden neu zu ordnen sein, um sowohl die nationale als auch die europäische Hoheitsgewalt unmittelbaren Legitimationsanforderungen zu unterstellen, ohne eine der beiden Gewalten von der anderen abzuleiten. Sowohl die nationale als auch die europäische Verfassung müssen demokratisch legitimiert sein.

Für diesen Verfassungsprozess ist ein Europäischer Konvent notwendig, der sich von den Vorgängerinstitutionen deutlich unterscheidet. Eine demokratische Neukonstitution Europas setzt voraus, dass der Europäische Konvent anders als seine Vorgänger »Grundrechekonvent« (1999/2000) und »Verfassungskonvent« (2002/2003) demokratisch legitimiert wird. Der Verfassungskonvent 2002/2003 war von dem Gedanken geprägt, dass es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationssubjekt gibt, »das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht« verfassen könne (BVerfGE 123: 267 ff.). Will man diese Mediatisierung europäischer Herrschaftsgewalt aufbrechen und jeweils eine genuine und unabgeleitete Ursprünglichkeit europäischer und nationaler Legitimationssubjektivität ermöglichen, darf der Konvent nicht aus einer Ableitungslogik entwickelt werden. Die europäische Verfassung muss von der europäischen Bevölkerung legitimiert sein. Die genuine, unabgeleitete gesellschaftliche Legitimation Europas muss als eigene Säule neben die Legitimationssäule der Mitgliedstaaten treten.

Die Verfassung Europas darf nicht das Ergebnis einer neuerlich gubernativen Rechtsetzung sein, die dann in

nationalen Referenden als alternativlos akklamiert wird, sondern muss aus einem demokratisch organisierten Prozess heraus entstehen. Das heißt auch, dass dieser Prozess nicht von einem Konvent getragen werden kann, wie er in Art. 48 des EU-Vertrags (EUV) im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens vorgesehen ist. Denn hier treten Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Parlamente, des Europaparlaments und der Europäischen Kommission sowie die jeweiligen Staats- und Regierungschefs zusammen. Es geht jedoch bei der nötigen demokratischen Verfassungsgebung nicht um eine Selbstlegitimation sowieso schon bestehender Institutionen, sondern um einen Prozess, in dem ein europäischer Demos als Träger einer demokratischen Konstitutionalisierung die Bühne der Geschichte betritt. Neben der demokratischen Wahl der Konventsvertreterinnen und -vertreter muss die Verfassung Europas in einem gesamteuropäischen Referendum zur Disposition stehen. Es wird insgesamt eine doppelte Mehrheit zu verlangen sein: Die Verfassungsvorlage muss sowohl die Mehrheit der Staaten als auch die Mehrheit der europäischen Bevölkerung finden (Habermas 2008: 124 f.).

Ein genuin europäisches Referendum über die europäische Verfassung ist notwendig, weil eine Kaskade nationaler Volksabstimmungen über den Integrationsprozess keine hinreichende Legitimation für den Gesamtprozess darstellen kann. Europa ist mehr als die Summe seiner nationalen Teile. Es ist zwar gerade in der deutschen Öffentlichkeit gegenwärtig populär geworden, nach Volksabstimmungen zu rufen, und in gewisser Weise ist dem demokratischen Impuls dieser Forderungen auch zuzustimmen. Unter Bedingungen einer europäischen Vernetzung, nicht zuletzt durch die Wirtschafts- und Währungsunion, leiden nationale Volksabstimmungen aber ihrerseits an einem demokratischen Defizit. So würde eine deutsche Volksabstimmung über den Fiskalvertrag nichts anderes bedeuten, als dass die Staatsbürgerinnen und -bürger der Bundesrepublik Deutschland als Staatsbürgerinnen und -bürger der Bundesrepublik Deutschland über die Zukunft Europas abstimmen, während in der Konsequenz die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in ihrer Gesamtheit die Betroffenen dieser Entscheidung wären, ohne im Gegenzug Partizipationsmöglichkeiten an dieser Entscheidung zu erhalten. Deshalb ist ein europäischer Verfassungsprozess geboten, dessen europaweite plebiszitäre Legitimation nach einem einheitlichen Wahlgesetz erfolgen muss.

Das schließt nicht aus, dass es – je nach Ausgestaltung der nationalen Verfassungen – auch komplementäre nationale Zustimmungsverfahren gibt. Denn ob und welche Staaten Mitglied der neu zu konstituierenden europäischen Verfassungsunion werden, richtet sich nach den jeweiligen nationalen Vorschriften. Aus Perspektive des deutschen Grundgesetzes stellt sich hier die Notwendigkeit, den europäischen Verfassungsprozess mit den Anforderungen, wie sie in Art. 146 GG zum Ausdruck kommen, in Einklang zu bringen. Das deutsche Volk wird darum in einen europäischen Verfassungsprozess einzubeziehen sein. Zu Recht hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, die Möglichkeit ins Spiel gebracht, dass die demokratische Wahl der deutschen Vertreter für den Konvent eine Möglichkeit ist, den Anforderungen des Art. 146 GG gerecht zu werden (Voßkuhle 2011). Die doppelte Einbeziehung – einmal über die Wahl des Konvents und einmal über die gesamteuropäische Abstimmung – ist im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 146 GG für die Volksbeteiligung hinreichend. Weitere Wirksamkeitsbedingung für das Inkrafttreten der europäischen Verfassung ist nach dem Grundgesetz, dass eine qualifizierte Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat nach Art. 146 GG i. V. m. Art. 79 II GG erfolgt.

Die genuine Dopplung der Legitimationsgrundlagen würde also insgesamt ein europaweites Referendum mit nationalen Zustimmungsverfahren verknüpfen. Macht man mit dem Grundsatz der jeweils genuinen, unabgeleiteten und damit gleichrangigen Legitimation nationaler und europäischer Herrschaft ernst, wird in die europäische Verfassung eine Kollisionsnorm einzuführen sein, die die Gleichrangigkeit und Weitergeltung nationalen Verfassungsrechts sichert. Wie das Grundgesetz in Art. 140 GG bestimmte Normen der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zum Bestandteil des GG erklärt, sollte die europäische Verfassung die Verfassungen der Mitgliedstaaten in Bezug nehmen und ihre gleichrangige Weitergeltung anordnen. Die Verabschiedung der europäischen Verfassung als neue Verfassung nach Art. 146 GG wird aus deutscher Perspektive dann nicht das Grundgesetz obsolet machen, sondern macht die doppelte Verfasstheit europäischen und nationalen Regierens zur Konstitutionsvoraussetzung.

Das wird zu neuartigen Spannungen führen, die nicht-hierarchisch aufzulösen sind. Vertreter einer starren Rechtseinheit wird das zu Kritik veranlassen (Röhl 2005:

1161). Schaut man allerdings genauer hin, offenbaren sich bereits in der Verfassung des Nationalstaats Spannungen, die in der Rechtspraxis nicht hierarchisch aufgelöst werden und die Bewältigungstechniken («praktische Konkordanz», Wechselwirkungslehre, Berücksichtigungspflichten etc.) haben entstehen lassen, die auch bei einer originär dualen Legitimation europäischer und nationaler Verfassungen hilfreich sein können. Noch deutlichere Orientierungspunkte für Techniken der nicht-hierarchischen Koordination von Normen und Gerichtsbarkeiten kann man im Netzwerk europäischer und internationaler Normen und Gerichte finden.<sup>3</sup>

## 1.2 Stärkung supranationaler Demokratie

Die Gleichrangigkeit nationalen und europäischen Verfassungsrechts muss sich zudem im institutionellen Arrangement widerspiegeln: Die demokratische Verfasstheit sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU muss durch eine intensive Verzahnung der parlamentarischen Prozesse erfolgen. Auf der europäischen Ebene ist darum auf eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments zu drängen. Schon jetzt ist das Parlament eigentlich nicht schwach: Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wirkt das Europäische Parlament in vielen Politikfeldern mit. Die Mitwirkungsbefugnisse werden aber sachlich auf weitere Felder wie beispielsweise die Außen- und Sicherheitspolitik auszuweiten und durch weitere Verfahrensrechte zu ergänzen sein. Bisher fehlen auf europäischer Ebene ein starkes Initiativrecht des Parlaments und eine klare Unterscheidbarkeit von Regierung und Opposition.<sup>4</sup> Das führt dazu, dass die europäischen Öffentlichkeiten bislang keine hinreichenden Möglichkeiten haben, das soziale Europa als Alternative in Europa zu formen und politisch zu prägen. Die europäische Gegenmöglichkeit kann im politischen Prozess derzeit nur schwer sichtbar werden.

Hier gilt es, die strukturellen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Politisierung der EU von innen zu ermöglichen. Es ist nicht tiefgehend genug, wenn man die Demokratisierungsforderung auf das Verfahren der Wahl des Kommissionspräsidenten konzentriert. Eine Verpflichtung des Europäischen Rats zu etablieren und denjenigen als Präsidentschaftskandidat vorzuschlagen,

3. Zuletzt ausführlich Viellechner (2012).

4. Zur zentralen Funktion dieser Metacodierung siehe Luhmann (2000), S. 97.

der Kandidat der Mehrheitspartei in den Europäischen Parlamentswahlen ist,<sup>5</sup> kann zwar in der Tat eine Personalisierung und Politisierung der Parlamentswahl zur Folge haben. Dieser Ansatz, der Ergebnis eines Policy-Workshops mit dem amtierenden Kommissionspräsidenten am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz ist,<sup>6</sup> würde aber die Exekutivorientierung des europäischen Regierens nicht hinreichend durchbrechen.

Es wird vielmehr nötig sein, die Partizipationsrechte des Parlaments weiter zu stärken und die Funktionen des Europäischen Rats, der als Länderkammer organisiert werden sollte, demgegenüber zu beschneiden, damit die politischen Grundentscheidungen zukünftig vom unmittelbar durch die europäischen Bürgerinnen und Bürger gewählten Parlament und nicht länger primär von den vereinigten Exekutiven Europas getroffen werden.

## 2. Europäisierung der Sozial- und Fiskalpolitik

Neben der Stärkung der europäischen Demokratie durch einen demokratisch organisierten Konventsprozess wird es darauf ankommen, auf supranationaler Ebene die Möglichkeiten einer Fiskal- und Sozialpolitik zu stärken. Die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken der Staaten bedürfen nicht nur intensiver europäischer Koordination, sondern auch einer Flankierung einer genuin europäischen Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Rahmennormierungen schafft und der EU eigene Gestaltungsmöglichkeiten zuweist. Deren Erfolg wird daran zu messen sein, dass die hohen Sozialstandards einzelne Länder nicht durch Harmonisierungsmaßnahmen nivelliert, sondern durch die Formulierung von Minimalstandards und Möglichkeitskorridoren geschützt werden.

Der Umgang mit den Refinanzierungsproblemen einiger EU-Mitgliedstaaten hat verdeutlicht, dass die gegenwärtige institutionelle Infrastruktur der EU nicht hinreicht, um der Krise wirksam zu begegnen. Vielmehr hat die mangelnde Politikfähigkeit der europäischen Institutionen nationalstaatliche Ressentiments beflügelt und zu der Fehldiagnose verleitet, dass die Probleme in erster

5. So wie es Kumm (2012) vorschlägt.

6. Policy-Report »The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis«, vorgelegt für das High-Level Policy Seminar »The Democratic Governance of the Euro« am 10.5.2012.



Linie durch eine Sparpolitik, gepaart mit dem Abbau sozialer Rechte, auf der mitgliedstaatlichen Ebene gelöst werden könnten. Die systemischen Ursachen auf der europäischen Ebene geraten dieser nationalstaatlich verengten Politik aus dem Fokus. Dieser Ansatz verpufft weitgehend, schwächt die Wirtschaftskraft und lässt die Arbeitslosigkeit ansteigen (Habermas et al. 2012). Die neuen Instrumente der Haushaltskontrolle, wie sie im Fiskalvertrag und dem ESM-Vertrag vorgesehen sind, kombinieren die Austeritätsorientierung mit sanktionsbewährten Steuerungsmechanismen. Dies führt – so spitzen es aktuelle Analysen zu – zu einem »autoritären Wettbewerbsetatismus«.<sup>7</sup>

Sozialer und demokratischer Rechtspolitik muss es hingegen darum gehen, die marktliberale Selektivität der europäischen Governance zurückzudrängen. Als aussichtsreich könnte sich in dieser Hinsicht ein kollisions- und konfliktorientiertes Herangehen erweisen.<sup>8</sup> Es geht dann darum, die Kollision zwischen einem marktliberalen Europa und einem sozialen und demokratischen Europa in die europäische Governance so einzuschreiben, dass die marktliberale Deutungshoheit über das, was Europa »eigentlich ist«, ihre Dominanz verliert und alternative Entwicklungswege, auch rechtlich, möglich werden. Zentral ist auch hier, dass das Europäische Parlament mit Kernkompetenzen versehen wird, die es erst ermöglichen, dass das Parlament seine Kontrolle, aber auch seine Politisierungsfunktion erfüllen kann.

## 2.1 Fiskalvertrag vor den EuGH

Hindernis für eine solche demokratisch organisierte Fiskal- und Finanzpolitik auf europäischer Ebene ist der Fiskalvertrag. Schon das Zustandekommen des Fiskalvertrags – als ein völkerrechtlicher Vertrag am Europäischen Parlament vorbei – ist aus der Perspektive sozialer Demokratie in Europa höchst problematisch.<sup>9</sup> Aber auch der Inhalt des Vertrags, der harte Sparvorgaben vorsieht und ein Sanktionsregime etabliert, ist zweifelhaft.<sup>10</sup> Der Fiskalvertrag bindet die Institutionen der EU zu einseitig an Austeritätspolitik. Widerstreitende Gesichtspunkte wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, Grund- und

Menschenrechte, eine demokratische Sozialpolitik werden der alles übertrumpfenden Sparpolitik untergeordnet. Das europäische Primärrecht verpflichtet die Organe der EU und die Mitgliedstaaten aber nicht nur in Art. 10 des EUV auf die Wahrung demokratischer Grundsätze. Dort ist auch die Wahrung fundamentaler sozialer Rechte verankert. So hält die Europäische Grundrechtecharta unter der Überschrift »Solidarität« in Titel IV ausdrücklich eine Vielzahl sozialer Grundrechte fest.

Die Wahrung demokratischer Grundsätze ist höchst zweifelhaft. Wie auch im Rahmen des ESM-Vertrags, in dem die Entscheidungen über die Gewährung von Krediten ohne hinreichende Mitwirkung des Europäischen Parlaments erfolgen, soll das Europäische Parlament beim Vollzug des Fiskalvertrags nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Kommission wird als Hüterin nationaler Haushaltsdisziplin eingesetzt, soll die nationalen Parlamente kontrollieren und hat starke Befugnisse bei der Einsetzung von Sanktionen. Auch hier erhält das Europäische Parlament keine hinreichenden Rechte.

Der Fiskalvertrag ist mit einer an sozialen und demokratischen Grundsätzen orientierten Integrationsweise nicht vereinbar. Das Europäische Parlament sollte zumindest im Gutachtenverfahren nach Art. 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) klären lassen, ob das Parlament wegen der »Organleihe«, die im Rahmen des Fiskalvertrags erfolgt ist, nicht beim Zustandekommen des Vertrags konstitutiv hätte beteiligt werden müssen und ob der Vertrag überhaupt mit dem derzeit geltenden Unionsrecht in Einklang gebracht werden kann bzw. wie die Kollisionsnorm des Art. 2 Abs. 2 des Fiskalvertrags diesbezüglich genau auszudeuten ist.<sup>11</sup>

## 2.2 Kompetenzerweiterung in der Fiskal- und Sozialpolitik

Statt des autoritären Zugriffs der europäischen Exekutive auf die nationalen Haushalte wird es im Verfassungsgebungsprozess darum gehen, die Handlungsmöglichkeiten der EU auf den Gebieten der Fiskal- und Sozialpolitik zu stärken. Zentraler Grundsatz muss sein, dass die Anpassung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Beseitigung asymmetrischer Produktionsbedingungen

7. Siehe dazu Oberndorfer (2012).

8. Siehe für eine kollisionsrechtliche Perspektive Joerges (2009).

9. Etwas ausführlicher bei Fischer-Lescano (2012a).

10. Siehe auch Rödl (2012).

11. Etwas ausführlicher zum Verfahrensweg nach Art. 218 AEUV bei Fischer-Lescano (2012b).

nicht zu einer Gefährdung von Sozialstandards in den Mitgliedsländern führen. Das ist durch die Verbesserung des Instrumentariums von Mindestschutzstandards und Basisstandards zu gewährleisten. Die Vorschläge einer »sozialen Fortschrittsklausel«, nach der im Konfliktfall den sozialen Rechten der Vorrang einzuräumen ist, sind in diesem Zusammenhang zentral, um zu verhindern, dass die Anwendung der Mindeststandards im Ergebnis zu einer Aushöhlung sozialer Rechte führt.<sup>12</sup> Aber auch für den Schutz nationaler Sozialstandards vor europäischen Nivellierungsdynamiken sind Vorkehrungen zu treffen. Eine mit Art. 53 der Grundrechtecharta vergleichbare Niveausicherungsklausel könnte hier eine effektive Maßnahme sein. Die Norm könnte lauten: »Keine Kompetenznorm im Bereich der Sozialpolitik darf so angewendet werden, dass sie zu einer Einschränkung, Absenkung oder Verletzung der sozialen Schutzstandards in den Mitgliedstaaten führt.«

Eine Neustrukturierung der Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik muss die Grundlagen dafür legen, dass die EU eine eigene Konjunktur- und Verteilungspolitik in diesen Bereichen entwickeln kann. Dabei ist auch die Rolle der Europäischen Zentralbank als Kreditgeber letzter Instanz für die Staaten zu stärken.

Auf der Einnahmenseite sind die unionalen Kompetenzen zu stärken, damit die EU ein Steuerrahmenrecht festlegen, weitere Mindeststandards der Verhinderung von Steuerbetrug und Steuerdumping vorsehen und sich effektiv für die Schließung von Steueroasen einsetzen kann. Schwierigkeiten, die sich beispielsweise im Hinblick auf das Steuerabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland, aber auch bei der Einführung einer Finanztransaktionssteuer stellen,<sup>13</sup> sollten Anlass geben, die europäischen Befugnisse in diesem Bereich weiter auszubauen.

Für die Finanzierung öffentlicher Güter eines integrierten Europa, wie es beispielsweise der DGB im Rahmen eines *New Deal* für Europa fordert (DGB 2011), wird es nötig sein, die Möglichkeiten der EU für eine eigene Fiskalpolitik, die über eine Koordinierungsfunktion hinausgeht und in stärkerem Umfang als bisher der EU eigene Steuereinnahmen ermöglicht, zu erweitern. Das erst schafft,

12. So wie in EuGH 18.12.2007 – C-341/05, Slg. 2007, I-11767 – Laval geschehen, siehe die Kritik bei Joerges/Rödl (2008).

13. Zur Finanztransaktionssteuer siehe Mayer/Heidfeld (2011); zum Steuerabkommen Joecks (2011).

zusammen mit Mitteln für Investitionsprogramme der Europäischen Investitionsbank,<sup>14</sup> die Basis für EU-weite Investitionsprogramme, die unmittelbar zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, aber auch für einen »Marshallplan« mit aktiver Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Handwerkspolitik eingesetzt werden können.

### 3. Festigung sozialer Rechte in Europa

Die marktliberale Selektivität der bestehenden europäischen Governance ist insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH vorangetrieben worden. In einer Reihe von Urteilen hat er die sozialen Rechte den ökonomischen Grundfreiheiten systematisch untergeordnet.<sup>15</sup> Zwar ist in Folge des Lissabonvertrags die Europäische Grundrechtecharta in Rechtsverbindlichkeit erwachsen, aber das hat die Situation noch nicht grundlegend genug geändert. So positiv die Rechtsprechungslinien des EuGH im Bereich der Antidiskriminierung, der grenzüberschreitenden Sozialansprüche von Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie der Freizügigkeitspolitik sind:<sup>16</sup> Der EuGH hat in Konflikten von Grundfreiheiten wie der Warenverkehrsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit mit den sozialen Grundrechten bislang immer für die Grundfreiheiten votiert. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass sich das in absehbarer Zeit grundlegend ändern könnte. Das gilt umso mehr, da in der Grundrechtecharta zwar einzelne soziale Rechte aufgenommen sind, aber diese Rechte überwiegend als Grundsätze deklariert werden, deren Einklagbarkeit damit bewusst im Unklaren gelassen wird.

Demgegenüber sind bisherige Versuche, die sozialen Rechte in Europa zu stärken, oft gescheitert oder wurden doch von marktliberalen Logiken kontaminiert.<sup>17</sup> Um einen Neuanlauf für die Stärkung sozialer Rechte in Europa zu wagen, wäre es insbesondere nötig, bestehende Institutionen sozialer Rechte so auszubauen und in die EU-Governance einzuschreiben, dass Kollisionen zwischen Grundfreiheiten und sozialen Rechten entste-

14. Hierzu ausführlich Kollatz-Ahnen (2012).

15. Siehe die Urteile: EuGH, Viking – C-438/05 vom 11. Dezember 2007, Laval – C 341/05 vom 18. Dezember 2007, Ruffert – C 346/06 vom 3. April 2008 und Luxemburg – C 319/06 vom 19. Juni 2008.

16. In der Rs. C-85/96 Martinez Sala, 12.5.1998 hat der EuGH das erste Mal festgehalten, dass Unionsbürgerinnen und -bürger unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Zugang zu den Sozialsystemen ihres jeweiligen Lebensorts erhalten müssen.

17. Siehe am Beispiel der europäischen Beschäftigungspolitik Möller (2009).

hen. Es geht dabei nicht um einen juristischen Kniff und Zuständigkeitstricks; vielmehr stellt sich die Frage, wie und wo die Kollision zwischen sozialer Demokratie und marktliberaler Ökonomie im Medium des Rechts so verhandelt wird, dass die juristischen Vorfahrtsregeln nicht schon in der Grundkonstellation die sozialen Rechte in der Seitenstraße platzieren.

Eine veränderte Perspektive auf Fälle, in denen marktliberales EU-Recht mit den Errungenschaften nationaler Sozialstaatlichkeit kollidiert, ist darum notwendig. Soziale Rechte im Nationalstaat müssen einen veränderten, einen europäischen Status erhalten: Sie sind keine nationalen Spezifika und damit rein nationales Recht, sondern Ausdruck europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit. Die europäische Sozialordnung hat unterschiedliche territorial differenzierte Schutzstandards hervorgebracht, die zu respektieren und vor einem *race to the bottom* zu schützen sind. Versuche, den differenzierten Schutz durch Harmonisierungen nach unten auszuhöhlen, sind darum kein Konflikt zwischen EU und nationalen Wohlfahrtsstaaten, sondern stellen einen Konflikt innerhalb des Unionsrechts dar. Es liegen, mit anderen Worten, keine vertikalen Konflikte (EU-Recht vs. Nationales Recht), sondern horizontale Rationalitätenkonflikte (europäische Marktlogik vs. europäische Sozialstaatlichkeit) vor. In diesen geht es nicht darum, die Mitgliedstaaten vor der EU zu schützen. Vielmehr gilt es zu verhindern, dass die differenzierte Ausgestaltung sozialer Schutzrechte im Unionsrecht vor der Wirtschaftsrationalität weichen muss, die ihrerseits dem unionsrechtlichen Schutz unterstehen. Es geht also um einen rechtspolitischen Konflikt im europäischen Recht, der im europäischen Recht entschieden werden muss und in dem sich die Ausgangslage für die sozialen Rechte durch eine Stärkung der Menschenrechte radikal verändern kann.

Eine solche nachholende Sozialisierung der transnationalen Sphären muss an frühe Kämpfe der Wohlfahrtsstaatlichkeit anknüpfen. Denn die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates hat nach dem zweiten Weltkrieg stets eine inter- und transnationale Ambition verfolgt (Leisering 2007: 188). Die sozialstaatliche Einbettung der *varieties of capitalism* hat gerade nicht lediglich unterschiedliche Sozialstaatsmodelle als Ausdruck nationaler Spezialentwicklungen hervorgebracht, sondern ist Ergebnis jeweils struktur analoger Kämpfe um soziale Rechte, die gerade auch ihren Niederschlag im inter- und transnationalen Raum (International Labour Organization (ILO), UN-Sozi-

alpak, Europäische Sozialcharta) gefunden haben.<sup>18</sup>

### 3.1 Anerkennung der Europäischen Sozialcharta

Ein erster Ansatzpunkt für die Stärkung sozialer Rechte besteht in der umfassenden Anerkennung und einer institutionellen Erweiterung der Europäischen Sozialcharta. Es wäre ein Durchbruch für die sozialen Rechte in Europa, wenn die EU selbst auf die Europäische Sozialcharta verpflichtet würde. Die Charta ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der zum Recht des Europarats gehört. Insgesamt 27 europäische Staaten, aber nicht alle Mitgliedstaaten der EU haben sie unterzeichnet und ratifiziert. Die Charta fristet aktuell ein Schattendasein (Birk 2002). Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta mit dem darin eröffneten Kollektivbeschwerdeverfahren wurde kaum ratifiziert, auch nicht durch die Bundesrepublik Deutschland. Neben der gebotenen Ratifizierung spricht nichts dagegen, die Rechte der Sozialcharta auch vor Gericht bringen zu können sowie Individual- und Kollektivbeschwerden zu ermöglichen. Wenn im Unionsvertrag gefordert wird, dass die Europäische Union der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll und mittlerweile der Entwurf einer Vereinbarung dazu vorliegt,<sup>19</sup> dann sollte die Europäische Union sich auch der Europäischen Sozialcharta verpflichten und zu einer der maßgeblichen Kräfte ihrer Stärkung werden.

Darüber hinaus könnte ein gerichtliches Forum im Rahmen der Europäischen Sozialcharta, ein europäischer Sozialgerichtshof, das Netzwerk europäischer Gerichte ergänzen. Ein solches Gericht könnte komplementär zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg eingerichtet werden. Man könnte aber auch das Straßburger Gericht mit der Überwachung der Sozialcharta betrauen. Beides läuft auf das Gleiche hinaus: Es bedarf eines zusätzlichen Juridifizierungsimpulses für die sozialen Rechte und die Etablierung einer gerichtlichen Instanz, die dafür Sorge trägt, dass die sozialen Rechte in Europa zentrale Bedeutung erhalten.

18. Ausführlich dazu Möller (2007).

19. Zu den Ungereimtheiten dieses Prozesses Schilling (2011).

### 3.2 Anerkennung der ILO und der UN-Pakte

Neben der Bindung der EU an die beiden europäischen Kodifikationen zu den liberalen und sozialen Menschenrechten ist es notwendig, dass die konstitutionalisierte EU auch die universellen Menschenrechte anerkennt. In einzelnen EuGH-Entscheidungen sind hier bereits ausgewählte Bezugnahmen auf diese Normbestände erfolgt.<sup>20</sup> Eine erste EU-weite Stärkung dieser Rechte kann durch eine primärrechtliche Anerkennung der Konventionen als allgemeine Grundsätze erfolgen, im Grunde also durch eine Erweiterung des bestehenden Art. 6 Abs. 3 EU. Zu den für verbindlich zu erklärenden Kodifikationen sollten der UN-Pakt über bürgerliche, politische und zivile Rechte (UN-Zivilpakt), der UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), die Verfassung der ILO sowie ausgewählte ILO-Übereinkommen<sup>21</sup> genauso gehören wie spezielle menschenrechtliche Konventionen, beispielsweise das Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW).

Ein weiterer Impuls zur Durchsetzung der sozialen Rechte kann dadurch erzielt werden, dass man eine dem geltenden Art. 6 Abs. 2 EU vergleichbare Beitrittsverpflichtung der EU zu diesen Konventionen vorsieht, die die EU verpflichtet, mit den jeweiligen Mitgliedstaaten den Weg zu einem formellen Beitritt zu den Konventionen zu ebnen. Das würde eine institutionelle Stärkung dieser Rechte insbesondere dadurch erreichen, dass die Überwachungsorgane der Konventionen die Maßnahmen der EU unmittelbar kontrollieren könnten. Festgefahrene nationale Diskussionen – wie die Nichtunterzeichnung des das Individualbeschwerdeverfahren ermöglichenden Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt – können hier neue Anstöße erhalten.

Insgesamt sollte eine solche verstärkte Einbettung der EU in die Kodifikationen des transnationalen Menschenrechtsschutzes zu einer deutlichen Aufwertung der sozialen Rechte führen. Die bestehenden Institutionen würden durch Spezialinstitutionen komplementiert und so kann durch die Einrichtung gegenseitiger Beobachtungszusammenhänge verhindert werden, dass die sozialen Rechte von Institutionen, die primär den liberalen Wirtschaftsrechten oder gar einer Binnenmarktlogik

verpflichtet sind, institutionell unterlegen sind. Zugleich würde eine normstrukturelle Aufwertung erfolgen. Während man beispielsweise zwar Art. 31 der Europäischen Grundrechtecharta als Nukleus eines Normensembles um das »Grundrecht auf gute Arbeit« konzipieren kann und dabei den Einwänden entgegenzutreten muss, die sozialen Rechte der Grundrechtecharta seien als »Grundsätze«, die anders als Rechtsnormen keine Individualrechte begründen könnten, nur eingeschränkt justiziabel,<sup>22</sup> hat die *decent work*-Agenda der ILO längst konkrete Einzelverpflichtungen hervorgebracht, die über einen primärrechtlichen Verweis auf die ILO-Normierungen ins Unionsrecht einbezogen werden können.<sup>23</sup>

Letztlich geht es darum, im Zusammenwirken mit den internationalen Organisationen die der Binnenmarktlogik verpflichteten Institutionen, also auch den EuGH, selbst zu verändern und im Ergebnis auch eine Profilierung sozialer Rechte in der Grundrechtecharta der EU zu erreichen. Die Schaffung von Gegeninstitutionen und Beobachtungszusammenhängen und die Sozialisierung der Institution von Innen gehören also zusammen. Soziale Rechte dürfen nicht nur mittels völkerrechtlicher Inkorporation Bestandteil des EU-Rechts sein, sondern sie sind als integraler Bestandteil desselben zu konzipieren.

### 3.3 Etablierung der europäischen Wirtschaftsdemokratie

Man muss aber noch einen Schritt weiter gehen als die Ansätze, die primär die politischen Institutionen an die sozialen Rechte zu binden suchen. Die Märkte, das Wirtschaftssystem als solches und seine maßgeblichen Akteure, die transnationalen Unternehmen, sind auf ihre gesellschaftliche Verantwortung zu verpflichten. Zentrales Handlungsfeld im Bereich europäischer Rechtspolitik ist darum auch die Demokratisierung und Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Wirtschaft.

Soziale Rechte, wie sie in der Sozialcharta, dem UN-Sozialpakt und den ILO-Kernarbeitsnormen enthalten sind, betreffen nicht nur basale Schutzstandards, sondern auch weitergehende Rechtsansprüche, wie Streikrechte, Vereinigungsfreiheit und Mitbestimmung, die auf eine Demokratisierung der Wirtschaft zielen. Bisher

20. Nachweise zur Rechtsprechung bei Fischer-Lescano/Renner (2011).

21. Die formelle Verbindlichkeit auch für die EU selbst wäre deutlich weitergehend als der Rahmen, den die Kommission in der Mitteilung KOM(2001) 416 endg. v. 18.07.2001 zeichnet.

22. Kritisch zu diesem Einwand Giegerich (2008), S. 26 ff.

23. Ausführlich zur *decent work*-Agenda und den Kernarbeitsnormen der ILO Senghaas-Knobloch (2009).

spielt diese Frage in der EU-Governance eine untergeordnete Rolle. Sie ist aber, gerade auch wenn man die Rolle von Banken und Hedgefonds in der Krise in den Blick nimmt, von hoher gesellschaftspolitischer Brisanz. Denn die Transnationalisierung der Märkte und Unternehmen wirft die Frage auf, wie diese Institutionen an demokratische Formen der Mitbestimmung und gesellschaftliche Responsivitätsanforderungen angebunden werden können.

Für eine Stärkung der Wirtschaftsdemokratie in Europa ist es nötig, dass die Diskussion, die von der Kommission zum Thema »Corporate Social Responsibility« (CSR) angestoßen wurde, weiter- und aus dem Horizont vager Selbstverpflichtungen der Unternehmen herausgeführt wird.<sup>24</sup> So begrüßenswert es ist, dass die Kommission in ihrer Vorlage vorsieht, die CSR-Bemühungen in Europa zu regulieren und stärkere Berichts- und Transparenzpflichten für Unternehmen einzuführen, so sehr ist auch klar, dass es perspektivisch um verbindliche Regeln gehen muss, die den undemokratischen Unternehmensverfassungen, den umweltschädlichen Businessaktivitäten und der einseitigen Gewinnorientierung ein Ende machen.<sup>25</sup> Eine weitere Stärkung der Guidelines der OECD im europäischen Rahmen stellt eine der zentralen Arenen rechtspolitischer Auseinandersetzung dar.

Über die Guidelines hinaus sind europaweit verbindliche Transparenzregeln im Hinblick auf Menschenrechte und Umweltrechte, eine starke Unternehmenshaftung, aber auch die Stärkung der Mitbestimmung in transnationalen Unternehmen notwendig. Gerade im Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung ist zu vermeiden, dass durch die Inanspruchnahme des europäischen Gesellschaftsrechts Mitbestimmungsregeln nationaler Natur unterlaufen werden können. Wenn also, wie mit der *Societas Europaea* (S.E.) europäische Formen der Vergesellschaftung normiert werden, dann sind in diese direkt die sozialen Anforderungen einzuschreiben. Es gilt zu verhindern, dass das europäische Recht zur Umgehung bestehender sozialer Standards ausgenutzt wird.

Der Banken- und Finanzsektor ist im Hinblick auf die Etablierung der Wirtschaftsdemokratie das Anwen-

dungsbeispiel par excellence: Hier geht es perspektivisch um die Verhinderung von riskanten Geschäftsmodellen und die Anbindung der Banken an Allgemeinwohlanforderungen. Es gilt die Diskussion zu verschieben: Anreize, Berichte und Selbstverpflichtungen werden gegen eine verselbstständigte *shareholder*-Orientierung wenig ausrichten können. Die CSR-Initiative der Kommission müsste als Einfallstor genutzt werden, um deutlich zu machen, dass das *transnational normative regime*, das der UN-Sonderberichtersteller in den Bemühungen um soziale Unternehmensverantwortung angelegt sieht (Ruggie 2009), erst in einem *transnational democratic regime* der europäischen Wirtschaft verwirklicht werden kann. In jüngster Zeit hat die EU im Bereich des Finanzaufsichtsrechts erste wichtige Schritte unternommen und infolge des de Larosière-Reports<sup>26</sup> das Europäische Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision – ESFS) geschaffen.<sup>27</sup> Dies sind erste Versuche der Kontrolle vormals weitgehend unregulierter Bereiche der Finanzmärkte,<sup>28</sup> deren Form einer expertokratischen Governance allerdings demokratisch umzugestalten ist (Everson 2012).

Es wird auch hier um eine Rückeroberung gesellschaftlicher Souveränität über wirtschaftliche Prozesse gehen. Gerade in der Bankenregulierung zeigt sich, dass eine Stärkung der Wirtschaftsdemokratie im europäischen Kontext geboten ist. Die Demokratisierung der europäischen Politik muss durch eine Demokratisierung der Wirtschaft flankiert werden. Dann könnte die europäische Governance der klassischen Forderung sozialer Demokratie näher kommen, wie sie einst Wolfgang Abendroth formuliert hat: dass nämlich nicht nur die politischen Institutionen, sondern auch »die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zur Disposition der gesamten Gesellschaft steht« (Abendroth 2008: 346).

## 4. Fazit

Ohne ein soziales und demokratisches Europa wird eine zukunftsweisende und das klassische Gerechtigkeitsbedürfnis befriedigende Perspektive in der transnationalen Konstellation nicht entwickelt werden können. Jürgen Habermas hat sehr zu recht betont, dass der Skandal

24. Auch der Instrumentenmix aus verbindlichen und unverbindlichen Normen, den die EU-Kommission vorschlägt, bleibt noch zu vage, da offengelassen wird, was in Verbindlichkeit überführt und was in Unverbindlichkeit belassen werden soll, siehe dazu KOM (2011) 681.

25. Dazu die Kritik von Kocher (2012).

26. Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière, Brüssel, 25.2.2009.

27. Vgl. z. B. Wymeersch (2011) und Kost de Sevres/Sasso (2011)

28. Vergleiche zur Regulierung von OTC-Derivaten Nietsch/Graef (2010).



wachsender Kinderarmut, wachsender Disparitäten in der Verteilung von Einkommen und Eigentum und eines wachsenden Niedriglohnsektors als ein Teil der Probleme zu begreifen ist, »die wir nur lösen können, wenn wir den weltweiten Trend, dass die Märkte den politischen Gestaltungsmöglichkeiten davonlaufen, umkehren« (Habermas 2008: 127).

Um auf diesem Weg einen Schritt weiter zu kommen, ist eine handlungsfähige Europäische Union, die sozialen und demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist, unabdingbar. Dafür müssen der Vorrang von Marktfreiheiten, der Exekutivdektionismus und die Austeritätspolitik im europäischen Recht durch eine Rechtspolitik abgelöst werden, die ein soziales und demokratisches Europa konstituiert und in den drei oben diskutierten Dimensionen eine Stärkung der EU erreicht:

(1) Dem Exekutivdektionismus ist durch einen **europäischen Konstitutionalisierungsprozess** zu begegnen, der Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger und der Parlamente stärkt. Eine plebiszitäre Form des Kompetenztransfers an die europäischen Institutionen kann, wenn das Ziel einer demokratischen Positivierung der EU-Verfassung verfolgt wird, nur durch den europäischen Demos in seiner Gesamtheit erfolgen.

(2) Die einseitige Orientierung des Fiskalvertrags an Grundsätzen der Austeritätspolitik ist abzulehnen und europarechtlich zu problematisieren. Nötig ist eine Klage des Europäischen Parlaments vor dem Europäischen Gerichtshof, die die Aushöhlung bestehender Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments zum Gegenstand hat. Die Handlungsmöglichkeiten der EU sollten stattdessen gestärkt werden, damit sie adäquate Spielräume der **Konjunktursteuerung und Umverteilungspolitik** erhält.

(3) Schließlich sollten die **sozialen Rechte**, wie sie in der Europäischen Sozialcharta, den UN-Pakten und den Kodifikationen der ILO festgeschrieben sind, als *acquis communautaire sociale* integraler Bestandteil der europäischen Governance werden. Ziel ist es dabei, die sozialen Rechte zu stärken, die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und die europäische Gesellschaft, also auch die Unternehmen, auf die Einhaltung sozialer Rechte und demokratischer Standards zu verpflichten.

Einer an den Grundsätzen sozialer Demokratie orientierten Rechtspolitik geht es also darum, die Perspektive eines sozialen und demokratischen Europas zu einer Möglichkeit in Europa zu machen. Erst wenn eine alternative Politik zur legitimen Option in Europa wird, entstehen diejenigen Konflikte, die uns einem emanzipatorischen Europa näher bringen.





- Abendroth, Wolfgang** (2008): Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1954), in: ders.: *Gesammelte Schriften Band 2*. Hannover 2008, S. 338 ff.
- Birk, Rolf** (2002): Soziale Sicherheit und Europäische Sozialcharta, in: Boecken (Hrsg.): *Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa*, S. 27 ff.
- BVerfGE 123, 267 ff.** (348) – Lissabon.
- DGB** (2011): *4-Punkte-Programm für einen Kurswechsel in Europa* (Dezember 2011).
- Everson, Michelle** (2012): A Technology of Expertise. EU Financial Agencies, in: *LEQS Paper 49/2012* (Juni 2012).
- Fischer-Lescano, Andreas** (2012a): Am Katzentisch. Der Fiskalvertrag wurde am EP vorbei verhandelt, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 16.7.2012, abrufbar via [www.zerp.eu](http://www.zerp.eu).
- Fischer-Lescano, Andreas** (2012b): Das Europäische Parlament sollte den Fiskalpakt vor den EuGH bringen (Juli 2012); <http://verfassungsblog.de/das-europaeische-parlament-sollte-den-fiskalvertrag-vor-den-eugh-bringen> (aufgerufen am 10.9.2012).
- Fischer-Lescano, Andreas/Renner, Moritz** (2011): Europäisches Verwaltungsrecht Völkerrecht, in: Terhechte (Hrsg.): *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, § 10 Rdn. 30.
- Geyer, Christian** (2012): Der Präsident spricht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.6.2012.
- Giegerich, Thomas**: Steuern Völker- und Europarecht die Globalisierung »im Geiste der Brüderlichkeit«?, in: Giegerich u. a. (Hrsg.): *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter*. Berlin, S. 7 ff.
- Habermas, Jürgen** (2008): *Ach Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen/Bofinger, Peter/Nida-Rümelin, Julian** (2012): Einspruch gegen die Fassadendemokratie, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.8.2012.
- Joecks, Wolfgang** (2011): Das deutsch-schweizerische Steuerabkommen – verfassungsgemäß?, in: *Wistra* 30 (2011), S. 441 ff.
- Joerges, Christian** (2009): Integration durch supranationales Kollisionsrecht: Zur Verteidigung des europäischen Projekts durch eine alternative Konzeptualisierung seiner Rechtsverfassung, in: Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.) (2009): *Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa*. Baden-Baden: Nomos, S. 373 ff.
- Joerges, Christian** (2012): Recht und Politik in der Krise Europas, in: *Merkur* 2012 (im Erscheinen).
- Joerges, Christian/Rödl, Florian** (2008): *Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts* (KJ 2008), S. 149 ff.
- Kocher, Eva** (2010): *Corporate Social Responsibility: Eine gelungene Inszenierung?* (KJ 2010), S. 29 ff.
- Kollatz-Ahnen, Matthias** (2012): *Ein Wachstumsprogramm für Europa* (Internationale Politikanalyse). Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- KOM** (2011): 681 Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), Brüssel.
- Kost de Sevres, Nicolette/Sasso, Lorenzo** (2011): The new European financial markets legal framework: a real improvement? An analysis of financial law and governance in European capital markets from a micro- and macro-economic perspective, in: *Capital Markets Law Journal* 7 (2011), S. 30 ff.
- Kumm, Matthias** (2012): Ein Signal für Europa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.8.2012.
- Leisering, Lutz** (2007): Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?, in: Stichweh (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung*. Wiesbaden 2007, S. 185 ff.
- Luhmann, Niklas** (2000): *Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maus, Ingeborg** (2005): Die Errichtung Europas auf den Trümmern der Demokratie, in: *Blätter für deutsche und europäische Politik* 6/2005, S. 679 ff., 7/2005, S. 829 ff. und 8/2005, S. 965 ff.
- Mayer, Franz C./Heidfeld, Christian** (2011): Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionsteuer, in: *EuZW* 2011, S. 373 ff.
- Möller, Kolja** (2009): Die europäische Beschäftigungsstrategie: Gouvernementales Wahrheitsregime oder dezentrales Netzwerk-Regieren?, in: *Leviathan* 4/2009, S. 575 ff.
- Möller, Kolja** (2012): After the Lisbon ruling: Where is social democracy?, in: Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.): *The German Constitutional Court's Lisbon ruling: Legal and Political Science Perspectives* (ZERP-Diskussionspapier 1/2010), S. 83 ff.
- Nietsch, Michael/Graef, Andreas** (2010): Regulierung der europäischen Märkte für außerbörsliche OTC-Derivate, in: *BB* 2010, S. 1361 ff.
- Oberndorfer, Lukas** (2012): Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus?, in: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hrsg.): *Die EU in der Krise – Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*.
- Rödl, Florian** (2012): Die EU im Notstandsmodus, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2012, S. 5 ff.
- Röhl, Klaus F.** (2005): Auflösung des Rechts, in: Lorenz u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Andreas Heldrich*, München.
- Ruggie, John** (2009): *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Business and human rights: Towards operationalizing the »protect, respect and remedy« framework*. (UN Doc. A/HRC/11/13 v. 22.4.2009, Ziff. 47).
- Schilling, Theodor** (2011): Der Beitritt der EU zur EMRK. Verhandlungen und Modalitäten. Fast eine Polemik, in: *HFR* 2011, S. 83 ff.



**Senghaas-Knobloch, Eva** (2009): Sisyphusarbeit am Genfer See. Bemühungen um international geltende Arbeits- und Sozialstandards, in: Breitmeier u. a. (Hrsg.): *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?*. Baden-Baden: Nomos, S. 130 ff.

**Viellechner, Lars** (2012): Berücksichtigungspflicht als Kollisionsregel: zu den innerstaatlichen Wirkungen von völkerrechtlichen Verträgen und Entscheidungen internationaler Gerichte, insbesondere bei der Auslegung und Anwendung von Grundrechten, in: Matz-Lück u. a. (Hrsg.): *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen*. Berlin, S. 109 ff.

**Voßkuhle, Andreas** (2011): Interview, in: *Focus* vom 7.11.2011.

**Wymeersch, Eddy** (2011): Das neue europäische Finanzmarktregulierungs- und Aufsichtssystem, in: *ZGR* 2011, S. 443 ff.





## Über die Autoren

**Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**, LL.M. (EHI) lehrt Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtstheorie am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen. Er ist geschäftsführender Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik ([www.zerp.eu](http://www.zerp.eu)).

**Kolja Möller** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik und im Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel der Universität Bremen.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-279-8