

## **Europa: das Unbehagen nach Amsterdam**

Das Manifest [“Soziales Europa”](#) von 1996 begann mit der Feststellung:

Europa besitzt das Potential, eine wichtige Triebkraft weltweiten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritts zu sein. Gegenwärtig lähmen jedoch Nationalismus, monetaristischer Ökonomismus und protektionistischer Egoismus der Mitgliedstaaten diese Dynamik.

Nach dem Amsterdamer Vertrag und an der Wende zum neuen Jahrtausend ist die Europäische Union noch immer gelähmt. Der Nationalismus wird durch die starre und strenge Auslegung des Subsidiaritätsprinzips verstärkt. Der monetaristische Ökonomismus verhindert eine demokratische Kontrolle der Europäischen Zentralbank und legt einer wirksamen Umsetzung des neuen Beschäftigungskapitels im EU-Vertrag Steine in den Weg. Protektionistische Eigeninteressen verhindern, dass Europa eine Führungsrolle bei der Neuordnung des Welthandelssystems übernimmt.

Im Manifest “Soziales Europa” von 1996 hieß es weiter:

Es bedarf einer starken Sozialpolitik, um Innovationen und Zusammenarbeit in Europa sowie eine auf Qualität beruhende wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und starke Anreize für sozialen Zusammenhalt zu bieten.

Vier Jahre später bereiten sich die Mitgliedstaaten auf eine Regierungskonferenz im Dezember 2000 vor. Mit welchen Themen wird sich die Regierungskonferenz hauptsächlich befassen?

Da ist zum einen die Erweiterung mit ihren Verfahrensfragen zu den Beitrittsgesuchen und der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten. Zum zweiten steht die institutionelle Reform auf der Tagesordnung mit dem Ziel, die Abstimmungsverfahren im Rat, die Zahl der Kommissionsmitglieder, die Überlastung des Europäischen Gerichtshofs und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu reformieren. Darüber hinaus wird man sich gar mit einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen, die die Überwindung militärischer und nichtmilitärischer Krisen zum Ziel hat.

### **Wo bleibt das soziale Europa?**

Das Manifest “Soziales Europa” von 1996 stellte fest:

Europa braucht eine neue Vision, die die Menschen, die in der Union leben und arbeiten, zu überzeugen vermag und sie veranlasst, sich für ihre weitere Entwicklung und ihren Fortschritt einzusetzen. Aus der Sackgasse der gegenwärtigen europäischen Einigungspolitik führt ohne ein demokratisch und öffentlich konstituiertes soziales Europa kein Weg hinaus – ein Europa, das seinen Bürgern einen Katalog sozialer Grundrechte garantiert und damit ihr Vertrauen, ihre Zustimmung und ihre aktive Unterstützung – und somit Legitimität – für den weiteren Einigungs- und Modernisierungsprozess Europas gewinnt.

### **Das Fehlen einer sozialen Agenda bei der Regierungskonferenz 2000**

Das Versäumnis, eine sozialpolitische Dimension in die Tagesordnung der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen, gefährdet die EU-Erweiterung, unterminiert die institutionellen Reformen und bedroht die Sicherheit Europas.

### **Erweiterung eines sozialen Europa**

Die Erweiterung sollte nicht nur eine Aufnahme von Staaten sein, die bislang ausgeschlossen waren. Es sollte vielmehr um eine Erweiterung um ausgeschlossene

Völker Europas gehen. Ziel der Erweiterung sollte es sein, auch arme Bevölkerungsschichten, Arbeitslose, alte Menschen, ethnische Minderheiten und andere aus dem Gemeinsamen Markt bisher Ausgeschlossene sowie Nicht-EU-Bürger am Wohlstand der EU teilhaben zu lassen. Erweiterung sollte nicht einfach nur bedeuten, den Markt auf neue Staaten auszudehnen und eine territoriale sowie wirtschaftliche Vergrößerung vorzunehmen. Dem sozialen Europa geht es nicht um Staaten, sondern um Menschen, die ausgeschlossen sind.

Das Soziale Manifest 2000 geht der Frage nach, wie die Europäische Union die Soziale Bürgerschaft erweitern kann, um Menschen in Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten zu erfassen, die vom wirtschaftlichen Wohlstand ausgeschlossen sind, den die Union nicht für alle ihre Bürgerinnen und Bürger geschaffen hat.

### **Institutionelle Reform der Sozialpolitik**

Die institutionelle Reform ist wichtig. Die Agenda der institutionellen Reform, die bei der Regierungskonferenz zur Debatte steht, lässt spezielle institutionelle Vorkehrungen für die Sozialpolitik unbeachtet. Das Maastrichter Protokoll und das Abkommen über die Sozialpolitik, mittlerweile Artikel 136 bis 139 des EG-Vertrags, wiesen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Rahmen des europäischen Sozialen Dialogs die Rolle der zentralen Akteure bei der Formulierung der Sozialpolitik in der EU zu. Die notwendigen institutionellen Reformen dürfen sich aber nicht allein auf die Abstimmungsverfahren im Rat oder die Zahl der Kommissionsmitglieder beschränken. Das Problem besteht darin, dass die europäischen Arbeitgeberorganisationen sich weigern, einen sozialen Dialog zu führen bzw. sektorale Organisationen zu bilden, die in der Lage wären, einen solchen Dialog aufzunehmen. Die Kommission ihrerseits hat es bislang versäumt, ein allgemeines Gesetzesprogramm zu verabschieden, das den sozialen Dialog fördern und anregen würde.

Ein soziales Europa benötigt Mechanismen, die ein Handeln der Sozialpartner und der EU-Institutionen anregen, um die erforderlichen Sozialpolitiken zu schaffen. Das Soziale Manifest 2000 wird sich mit der Frage befassen, wie die EU-Institutionen und die Akteure im sozialen Dialog als aktivere und kooperativere Akteure in den Prozess der Schaffung eines sozialen Europa eingebunden werden können.

### **Politik der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes**

Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist von keinem Interesse für die Probleme der Arbeitslosigkeit, Armut und sozialen Ausgrenzung, die Europa viel stärker bedrohen als irgendwelche militärische Krisen. Nicht ein Dialog zwischen militärischen Einrichtungen wird gebraucht, sondern ein Dialog zwischen den Zivilgesellschaften Europas. Das Manifest *Soziales Europa* von 1996 enthielt Vorschläge zu sozialen Konvergenzkriterien für die Währungsunion und beschrieb das Projekt einer europäischen Sozialbürgerschaft mit impliziten Weichenstellungen für die Geschlechterpolitik, gegen soziale Ausgrenzung und für einen europäischen öffentlichen Raum. Die Durchführung einer solchen Agenda bezieht nichtstaatliche Organisationen in die Gestaltung der Sozialpolitik mit ein.

Das Soziale Manifest 2000 wird den potentiellen Spielraum für einen Dialog mit der Zivilgesellschaft in der EU eingehend prüfen und untersuchen, wie sich eine dynamische Wechselwirkung zwischen dem Dialog mit der Zivilgesellschaft und dem sozialen Dialog erzeugen ließe, um ein soziales Europa zu fördern.

Dieser Entwurf für ein Manifest ist eine Bestandsaufnahme der sozialpolitischen Entwicklung in Europa im Lichte der im Manifest von 1996 enthaltenen Analyse und Agenda.

Auf der Grundlage der Reaktionen auf diesen Manifestentwurf wird ein neues Soziales Manifest für die Regierungskonferenz 2000 ausgearbeitet.

## **Europa ist erst halb vollendet**

1. 1. Schwerwiegende Entscheidungen über die weitere Entwicklung der Europäischen Union stehen an. Die Bedeutung der EU ist mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 und dem Maastrichter Vertrag von 1992 gestiegen. Sie wird mit der Vollendung der europäischen Währungsunion und der geplanten Erweiterung der EU weiter zunehmen.

Wenngleich ein gewisser Fortschritt mit dem Amsterdamer Vertrag erzielt wurde, weist die Europäische Union auf sozialem Gebiet noch immer eine unausgeglichene Leistungsbilanz auf. Die Erwartung, Massenarbeitslosigkeit und strukturelle Ungleichheiten mittels der Wirtschaftsunion zu überwinden, hat sich bislang nicht erfüllt. Der Amsterdamer Vertrag nahm neue Titel zu Sozialpolitik und Beschäftigung auf, ein soziales Europa ist jedoch bisher nicht in Sicht. Vielmehr setzt sich sowohl der Trend zu einer "Renationalisierung" (Europa à la carte mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Ausnahmeregelungen) als auch der Trend zu einer bloßen "Freihandelszone" (EFTAisierung Europas) mit gemeinsamer Währung fort. Vor allem auf sozialen Fragen lastet unverändert der Druck des Subsidiaritätsprinzips, und infolgedessen gibt es nur wenige oder schwache Gemeinschaftsmaßnahmen zur Sozialpolitik.

Das Szenario der EU-Erweiterung zeigt keinen klaren politischen Willen zur "Vertiefung" der Union auf. Es wird erwartet, dass die Regierungskonferenz 2000 den institutionellen Rahmen vor der Erweiterung neu konstituiert. Eine echte "Vertiefung" der EU würde jedoch ein ernstes Bemühen um ein Zusammenführen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension der EU voraussetzen. Der politische Wille zur Schaffung einer solchen integrierten europäischen Politik ist nicht erkennbar.

2. In ihren Anfängen war die EWG vor allem ein Wirtschafts- und Marktbündnis. Der neofunktionalistischen Theorie gemäß erwartete man, dass sich aus dem Wirtschaftswachstum und der Aufhebung von Marktschranken automatisch ein sozialer und politischer Zusammenhalt ergeben würde. Entgegen der Überzeugung der neofunktionalistischen Schule sind politische Gräben und soziale Ungleichheiten nicht überwunden worden, sie haben sich eher noch vertieft.

Heute ist die EU befugt, supranationale Regelungen zu treffen, und sie ist dabei, eine Währung einzuführen, die die Währungen der Mitgliedstaaten ersetzt. Sie ist jedoch noch immer weit davon entfernt, eine demokratische politische und soziale Legitimität zu besitzen. Dies trifft nicht nur auf die politischen Institutionen Europas zu, sondern gilt auch für die europäischen sozialen Institutionen und die kollektive Konzertation. Auf europäischer Ebene sind die Arbeitgeber (insbesondere UNICE) nach wie vor kaum gewillt, politische und soziale Verantwortung zu übernehmen. Hinzu kommt das Versäumnis, Arbeitgeberorganisationen auf sektoraler Ebene einzurichten. All dies macht jedes Bemühen um wirksame Tarifverhandlungen zunichte. Da die Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung hinter den Erwartungen zurückbleibt und sich ungelöste soziale Probleme aufstauen, wird zunehmend der technokratischen Entscheidungsfindung innerhalb der EU die Schuld gegeben und die Bürgerinnen und Bürger verlieren das Vertrauen in die EU.

## **Herausforderungen und Chancen**

3. Die EU steckt noch immer in einer tiefen Legitimationskrise. Ein leichter Fortschritt wurde durch die Aufwertung des Beschäftigungskapitels und des sozialen Dialogs durch die neuen Vertragstitel zu Beschäftigung und Sozialpolitik im Amsterdamer

Vertrag erzielt. Es bestehen verschiedene Formen des Dialogs mit der und des Diskurses über die Zivilgesellschaft. Formen einer sozialen Konzertation mit nichtstaatlichen Organisationen auf europäischer Ebene werden jedoch von den europäischen Institutionen nicht praktiziert. Die Bürgerinnen und Bürger wiederum betrachten Europa als einen "geografischen Raum" – nicht als "Heimat", mit der sie sich identifizieren und wo sie sich "zu Hause" fühlen könnten. Europa muss die Identität, die es für seine Bürgerinnen und Bürger attraktiv machen würde, erst noch entwickeln. Europa kann nicht ein rein wirtschaftliches Unternehmen bleiben; es muss sich zu einem sozialen und demokratischen Europa weiterentwickeln.

Die Mitgliedstaaten werden überwiegend von Regierungen geführt, in denen sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien die Mehrheit haben. Den meisten dieser Regierungen mangelt es jedoch sowohl an nationalen als auch europäischen Visionen für Sozialreformen. Obwohl die Ausgangslage für einen Richtungswechsel zugunsten eines sozialen Europa günstig ist, fehlen nicht nur eine überzeugende Vision sondern auch der politische Wille, Schritte zur Verwirklichung dieses Ziels zu unternehmen.

Der Regierungskonferenz 2000 zur Überarbeitung des EU-Vertrages bietet sich eine historische Gelegenheit, die Vertrauensbasis und die politische und soziale Unterstützung für das Europaprojekt wiederherzustellen und damit auch dessen "Legitimität". Die Konferenz hat die Chance, die Distanz zwischen europäischer Zivilgesellschaft und EU zu verringern. Hierfür bedarf es mehr als marginaler Korrekturen und geringfügiger institutioneller Reformen innerhalb des bestehenden Rahmens der EU. Gebraucht wird eine neue demokratische politische und soziale Verfassung der Union. Die politische Demokratisierung muss mit der Errichtung eines "sozialen Europa" einhergehen – eines "sozialen Europa", das mehr als eine Nebenwirkung von Wirtschaft und Markt ist, mehr als ein sozialer "Puffer" gegen die negativen Auswirkungen der globalisierten Wirtschaft.

Dieses Manifest konzentriert sich auf die Erfordernisse eines "sozialen Europa", das in einer wechselseitigen Abhängigkeit zur politischen und wirtschaftlichen Integration steht. Das Manifest vertritt den Standpunkt, dass das soziale Wohl der Bürgerinnen und Bürger in der EU sowie der Zusammenhalt und die Produktivität der Gesellschaft als ganzer und sogar die langfristige Wirtschaftsleistung nur unter der Voraussetzung der Schaffung eines "sozialen Europa" gewährleistet werden kann.

4. Wenn die Notwendigkeit eines sozialen Europa weiterhin vernachlässigt wird, wird dies zur Entwicklung einer chaotischen, zerrissenen, brutalen, selbst gewalttätigen und fremdenfeindlichen Gesellschaft führen. Wird hingegen die Herausforderung, ein soziales Europa zu schaffen, angenommen, dann besteht die Aussicht auf eine Erneuerung des Europaprojekts, dessen Leitmotiv das europäische Gemeinwohl (*bonum commune*) wäre.

### **Die wechselseitige Abhängigkeit von sozialer und wirtschaftlicher Integration**

5. Die europäische Einigungspolitik hat unter der Ägide der neoklassischen Theorie angebliche wirtschaftliche Zwänge weitgehend von den Erfordernissen einer sozialen Kohäsion abgekoppelt. Die rein wirtschaftliche Grundlage der EWG, des Binnenmarktes und der WWU sind das Ergebnis eines auf diese Weise reduzierten "Ökonomismus". In jedem Fall wurde und wird davon ausgegangen, dass der wirtschaftliche Fortschritt automatisch soziale und gesellschaftliche Fortschritte nach sich zieht. Diese Annahme hat – obwohl zur Zeit in den meisten Mitgliedstaaten sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien die Regierung stellen – zu einem europäischen "Marktökonomismus" geführt, der die sozialen und politischen Grundlagen Europas gefährdet.

Europa braucht noch immer soziale Konvergenzkriterien. Soziale Rechte und eine Marktregulierung stehen dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt sowie einer Modernisierung keineswegs im Wege; im Gegenteil, sie sind für letztere unerlässlich. Die Wirtschafts- und Währungsunion braucht soziale Konvergenzkriterien – unterstützt von einem starken politischen Willen –, um die Massenarbeitslosigkeit zu überwinden, Qualifizierungsmöglichkeiten zu bieten und Chancengleichheit zu garantieren und damit die politische, wirtschaftliche und soziale Integration ins Gleichgewicht zu bringen. Um diese sozialen Konvergenzkriterien umzusetzen, müssen Mechanismen geschaffen werden.

Es ist nicht leicht, soziale Konvergenzkriterien – beispielsweise obligatorische Zielmarken (*benchmarking*) in den Bereichen Beschäftigung, Berufsausbildung, Chancengleichheit usw. in den Mitgliedsstaaten einzuführen. Die Erfahrung mit den strengen Kriterien des Maastrichter Vertrags für die Haushalts- und Geldpolitik hat gezeigt, dass selbst sehr schwierige Kriterien erfüllt werden können, wenn nur ein starker politischer Wille dazu vorhanden ist. Mit einem politischen Willen zu einem sozialen Europa lassen sich auch soziale Konvergenzkriterien erfüllen.

6. Sowohl die Linke als auch die Rechte tendiert dahin, einen Gegensatz zwischen sozialen Rechten und Markt- oder Wirtschaftsrechten zu sehen, so als schränkten soziale Rechte die Marktkräfte ein oder wirkten als Umverteilungsmechanismen. Soziale Rechte sind jedoch ganz wesentlich für eine Marktordnung. Rechte auf Schule- und Bildung, gerechte Behandlung und den Schutz vor Diskriminierung sind Mindestvoraussetzungen für einen funktionierenden Arbeitsmarkt. Die für einen sich selbst organisierenden Markt entscheidende Dezentralisierung von Ressourcen (und Macht) kann ohne eine Auseinandersetzung mit Verteilungsfragen nicht bewerkstelligt werden.

Ohne soziale Rechte mag die "schöpferische Zerstörung" von Märkten (beispielsweise durch den technologischen Wandel) durchaus zum wirtschaftlichem Erfolg führen, geht dann jedoch mit Verteilungsverzerrungen einher, wobei einem großen Teil der Bevölkerung ihr Anteil am Erfolgsergebnis verwehrt bleibt. Die Arbeitsmärkte müssen durch eine hohes Maß an Demokratie und Partizipation und mit einem Bekenntnis zur sozialen Bürgerschaft neu gestaltet werden.

### **Soziale Rechte in Mittel- und Osteuropa**

7. Das soziale Europa ist eine große Herausforderung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung um die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa. Die alten Regime hatten den Menschen dort die politischen Bürgerrechte im Tausch gegen garantierte Rechte auf soziale Sicherheit vorenthalten. Die neuen Regierungen kehrten diese Politik um: die politische Staatsbürgerschaft wurde eingeführt, aber die soziale Staatsbürgerschaft wurde abgeschafft, so dass nun große Bevölkerungsgruppen keinen sozialen Schutz und keine Sozialdienste mehr in Anspruch nehmen können. Die Privatisierung der alten Systeme der Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung, des Wohnungs- und Bildungswesens und deren Unterwerfung unter die Gesetze des Marktes haben zunehmender Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung Vorschub geleistet, der gesamten Gesellschaft Schaden zugefügt und bedrohen Europa.

Es ist in sozialer und politischer Hinsicht dringend notwendig, dass die neuen Regierungen in Mittel- und Osteuropa soziale Werte und Rechte anerkennen und ihnen praktische Geltungsmacht verleihen. Um eine irrtümliche Identifizierung des sozialen Schutzes mit den Regimen der Vergangenheit zu beseitigen, sollte ein soziales Europa klarstellen, dass die Erweiterung sich nicht nur auf den Gemeinsamen Markt, sondern auch auf die soziale Dimension der EU erstreckt.

### **Globale Wirtschaft – globale Solidarität**

8. Die WTO-Konferenz 1999 in Seattle hat deutlich gemacht, dass ein soziales Europa eine globale Dimension beinhalten muss. Es ist nicht allein die gemeinsame Agrarpolitik, die sich auf weniger entwickelte Regionen der Welt auswirken kann, sondern auch die Sozialpolitik Europas. Soziale Rechte sind universelle Rechte. Ihre Durchsetzung in den ärmsten Ländern der Welt allerdings verpflichtet die EU zur Solidarität. Wenn die EU erwartet, dass arme Länder universelle Normen achten, muss sie bereit sein, die Kosten zu übernehmen, die diese Länder weniger leicht tragen können. Alles andere wäre reiner Zynismus.

Ein soziales Europa muss Instrumente und Maßnahmen entwickeln und durchführen, um ärmere Länder in den Stand zu versetzen, soziale Normen zu verabschieden und anzuwenden.

### **Soziale Bürgerschaft: ein Eckpfeiler der europäischen Integration**

9. Schon vor der Regierungskonferenz 1996 sah das Manifest "Soziales Europa" soziale Bürgerschaft als Eckpfeiler des für die europäische Einigung notwendigen sozialen Europa an. Seither hat es kaum Fortschritte gegeben, weder in Bezug auf eine formelle Anerkennung der sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, noch hinsichtlich der Schaffung von Mechanismen zur Einführung und Durchsetzung von sozialen Rechten in der Praxis. Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union schuf das Konzept der Unionsbürgerschaft, abgeleitet aus der nationalen Staatsbürgerschaft der Mitgliedsstaaten. Es ist bezeichnend, dass sich der neue Titel zur Beschäftigung und das Sozialkapitel in separaten Teilen des Amsterdamer Vertrags befinden. Das Konzept einer sozialen Bürgerschaft und die Frage, wie diese hergestellt werden könnte, bleibt unerwähnt.

Die jüngste Debatte über fundamentale Menschenrechte in der EU hat das Thema wieder auf die Agenda gebracht. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die fundamentalen Rechte auf die traditionellen bürgerlichen und politischen Rechte beschränkt bleiben und moderne soziale Rechte ausgeklammert werden. Eine europäische Bürgerschaft schließt Rechte auf Eingliederung und Teilnahme am bürgerlichen und politischen, aber auch wirtschaftlichen Leben ein. Soziale Rechte gehen über reine Freiheitsrechte hinaus; sie schließen positive Rechte auf Bildung, Arbeit, Sozialleistungen usw. ein.

Soziale Bürgerschaft impliziert ein Minimum einklagbarer sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte und ein Gleichgewicht zwischen Markt und Sozialstaat. Das sind die Eckpfeiler eines sozialen Europa.

Ein moderner europäischer rechtlicher Status für ArbeitnehmerInnen ergibt sich aus einer Reihe universeller Menschen- und Bürgerrechte. Dazu gehören Menschenrechte wie die Freiheit zu arbeiten, das Recht auf Schutz vor Diskriminierung und vor sozialer Ausgrenzung. Dahinter stehen Institutionen und Verfahren, die soziale und zivile Akteure ermächtigen und befähigen, diese Rechte durchzusetzen. Dazu gehört ferner eine aktive Partizipation im Betrieb, im Staat und in der Gesellschaft – nicht einfach nur im Sinne des Empfängers von Sozialleistungen, sondern auch als verantwortungsvoller Akteur. Die sozialen Bürgerrechte sind nicht auf politische Bürgerrechte beschränkt (wie im Zweiten Teil, Artikel 17 bis 22 des EG-Vertrags). Ein Konzept der sozialen Bürgerschaft muss her, das ein Verschmelzen des öffentlichen Raums mit dem angeblich privaten Raum von Arbeit und Beschäftigung zulässt.

Eine europäische soziale Bürgerschaft schafft einen Status mit Rechten auf soziale Integration, auf Schutz und Partizipation für alle, die arbeiten und Verantwortung zum Wohl der Gesellschaft übernehmen. Unter Arbeit ist nicht nur Erwerbstätigkeit zu verstehen, sondern auch andere Tätigkeiten, auf die die

Gesellschaft angewiesen ist. Alle, die arbeiten, haben Anspruch auf eine soziale Bürgerschaft.

Bürgerrechte sind keine Privilegien von Staatsbürgern allein. Sie schließen die Verpflichtung zur Solidarität gegenüber ausländischen Bürgerinnen und Bürgern und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in anderen Ländern ein.

10. Ein Schlüsselement des sozialen Europa besteht darin, Politiken zur Beziehung zwischen Mensch und Arbeit zu entwickeln. Die Arbeit hat eine doppelte Wirkung auf diejenigen, die auf sie angewiesen sind. Im Falle der entlohnten Arbeit verdienen die Erwerbstätigen zum einen ihren Lebensunterhalt damit und sind zum anderen dadurch in die Gesellschaft integriert. Arbeit umfasst jedoch auch andere soziale Tätigkeiten, die für die Existenz und den Fortbestand der Gesellschaft notwendig sind (Kinderbetreuung, Altenpflege usw.). Aus diesem Grund ist eine garantierte Rechtsstellung, ein Minimum an Rechten für alle arbeitenden Menschen – Erwerbstätige und diejenigen, die gesellschaftlich erwünschten Tätigkeiten nachgehen – erforderlich. Die Rechtsstellung der arbeitenden Menschen ist für ihre soziale Anerkennung in der Gesellschaft und für die soziale Bürgerschaft unabdingbar.
11. In den postkommunistischen mitteleuropäischen Ländern muss eine soziale Bürgerschaft insbesondere das Recht auf Arbeit als ein einklagbares Verfassungsrecht beinhalten. Mangelnde Arbeit und soziale Ausgrenzung können den Übergang zu Demokratie und Freiheit in diesen Ländern in Mißkredit bringen und unterminieren. Diese Gefahr wird durch ein wachsendes Demokratiedefizit am Arbeitsplatz verstärkt. Eingeschüchterte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können keine freie Gesellschaft aufbauen, deren Grundeinstellung sich deutlich vom früher üblichen unkritischen Vertrauen und Gehorsam unterscheiden würde.

Soziale Bürgerschaft steht nicht im Widerspruch zur kollektiven Vertretung von Beschäftigten. Die Formen der kollektiven Vertretung, beispielsweise Europäische Betriebsräte oder der Soziale Dialog, sind notwendige Ergänzungen zu individuellen Rechten und sollten durch kollektive Rechte geschützt werden.

Schlüsselemente der sozialen Bürgerschaft sind die Rechte auf demokratische Beteiligung am Arbeitsplatz, flexible Arbeitszeitgestaltung, sozialen Schutz und Wiedereingliederung von denjenigen, die unentgeltlich gesellschaftlich erwünschte Tätigkeiten ausführen, samt Ansprüchen auf Leistungen und Dienste, die nicht an Erwerbstätigkeit oder Dienstalter gebunden sind, sowie das Recht auf Schutz vor Diskriminierung, prekären Verhältnissen und Ausgrenzung. Das soziale Bürgerrecht ist eindeutig nicht auf normale Arbeitsverhältnisse (unbefristete Vollzeitbeschäftigung) beschränkt, sondern umfasst auch Sondergruppen von Arbeitskräften und diejenigen, die nicht arbeiten, sowie die Beschäftigten, die aus Nichtmitgliedstaaten der EU stammen.

### **Soziale Bürgerschaft und die Geschlechterpolitik**

12. Die EU-Politik zu Geschlechterfragen ist in den letzten Jahren durch Gesetzesmaßnahmen verstärkt worden. Neben Aktionsprogrammen, Expertennetzwerken und anderen Maßnahmen sind im primären EU-Recht die Verpflichtung, in allen Tätigkeiten die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern ("*mainstreaming* der Geschlechterfragen") (EG-Vertrag, Artikel 3) und die Ermächtigung, Fördermaßnahmen zu ergreifen (EG-Vertrag, Artikel 141(4)), verankert. Allerdings muss das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen nebst Verfahren zu dessen Erreichung über positive Aktionsstrategien auch Gegenstand eines europäischen Grundrechtes werden.

Eine europäische soziale Bürgerschaft beinhaltet eine rechtlich garantierte Gleichstellung und Solidarität zwischen den Geschlechtern und den Schutz vor Diskriminierung.

Soziale Bürgerschaft umfasst Politiken zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung und zur Förderung der Chancengleichheit sowie deren wirksame Umsetzung. Dies sollte Bestandteil eines sozialen Grundrechtes sein. Es ist erwiesen, dass solche Politiken versagen, wenn keine neue Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen geschaffen wird. Wenn nicht über politische Weichenstellungen den Frauen die ganze Bandbreite der Beschäftigungsmöglichkeiten zugänglich gemacht wird und Männer nicht stärker an die häusliche Sphäre herangeführt werden, wird die ungleiche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern in Familie, Beschäftigung und Gesellschaft fortbestehen.

Die Reaktion auf die Kluft zwischen der Anerkennung der Gleichstellung der Geschlechter im Gesetz und der ungleichen Behandlung von Männern und Frauen in der Praxis ist die offizielle Politik des "Mainstreaming der Geschlechter". In Artikel 3, Ziffer 2 des EU-Vertrags heisst es: "Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten [der Gemeinschaft, gemäß Artikel 3, Ziffer 1] wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern." Allerdings sollte eine Antidiskriminierungspolitik auch nicht dazu verwendet werden, Frauen Männerrollen überzustülpen (oder umgekehrt). Gleichstellung muss als diskriminierungsfreie Vielfalt verstanden werden.

Daher muss es flankierend zu traditionellen Antidiskriminierungspolitiken neue Geschlechterpolitiken geben, die sich auf alle Politikfelder erstrecken – Wirtschaft und Struktur, Erziehung und Bildung, Arbeitsmarkt und Informationstechnologie usw. Erscheinen gewisse menschliche Bedürfnisse heute noch als spezifische Bedürfnisse von Frauen, so werden sie sich im Laufe des fortschreitenden Individualisierungsprozesses der Gesellschaft zu Bedürfnissen entwickeln, die für beide Geschlechter zunehmende Bedeutung erlangen. Gesetzgebungsvorhaben müssen bestrebt sein, das Arbeitsleben für beide Geschlechter besser mit den Anforderungen und Bedürfnissen des Familienlebens, den Haushaltspflichten, der Altenpflege usw. vereinbar zu machen (Arbeitszeit, Erziehungsurlaub, räumlich begrenzte "Zeitpakete" zur Harmonisierung von Zeitplänen). Politiken mit Geschlechterperspektive werden immer mehr zu einem Grundbedürfnis der Menschheit.

Geschlechterfragen nehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern eine Sonderstellung ein. Ein hohes Maß an Erwerbstätigkeit unter Frauen und deren Beteiligung am öffentlichen Leben wurde als ein kommunistisches Diktat empfunden, das es umzukehren galt. Gleichzeitig wurde die Gewährung der "Wahlfreiheit" für Frauen zwischen Berufstätigkeit und Familie allerdings als Errungenschaft und Teil der Befreiung von Frauen betrachtet. Mittlerweile haben der wirtschaftliche Druck und das Verschwinden von kostengünstigen sozialen Dienstleistungen Familien dazu veranlasst, sich wieder an der traditionellen Rollenverteilung zu orientieren. Zur Verwirklichung des Versprechens der Erklärungen über die Gleichstellung der Geschlechter in Verfassungen und Gesetzesbüchern bedarf es intensiver Anstrengungen, einschließlich positiver Aktionen.

### **Soziale Ausgrenzung ist mit sozialer Bürgerschaft unvereinbar**

13. Die jüngsten Tendenzen zu vertraglich und beruflich heterogeneren Arbeitsformen, zur breiteren geographischen Streuung und Fragmentierung der Arbeitnehmerschaft stellen ernste Gefahren für die Menschenrechte und die soziale Bürgerschaft dar. Trotz des Bedarfs an Vielfalt und Unterschiedlichkeit kann eine Ungleichbehandlung und Diskriminierung bestimmter Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern



– EU-Staatsangehörige und Staatsangehörige aus Drittländern (allen sind die Rechte der Sozialbürgerschaft zu gewähren) – nicht geduldet werden.

Die soziale Bürgerschaft umfasst universelle Rechte zum Schutz gegen die soziale Ausgrenzung, die nicht an Erwerbstätigkeit und unselbständige Arbeit gekoppelt sind.

Es ist eine Neufassung des Rechtsbegriffs "Arbeitnehmer/Arbeitnehmerin" und der Kriterien für die Abgrenzung der Reichweite des sozialen Schutzes erforderlich. Es müssen "Brücken" zum primären Arbeitsmarkt geschaffen werden (wie Berufsausbildung und andere Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik), um den "Fallen" prekärer Arbeitsverhältnisse vorzubeugen. Es sollte ein Minimum an sozialen Schutzrechten geben, die nicht allein von der Beschäftigungssituation abhängen.

In vielen europäischen Ländern – insbesondere in den mitteleuropäischen Beitrittsländern – wird die "Freiheit" von "unabhängigen" Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hervorgehoben, die *de facto* abhängige Arbeitskräfte sind. Diese Fehlinterpretation ist in den Ländern weiter verbreitet und schwieriger aufzudecken und zu entlarven, in denen das "Unternehmertum" als Gegenteil zur ehemaligen Abhängigkeit typisch osteuropäischer Lesart verherrlicht wird. In diesen Ländern ist der Bedarf an Maßnahmen zur Verhinderung der marginalisierenden Wirkung von prekären Formen der Beschäftigung sogar noch dringender.

### **Die soziale Bürgerschaft und das gewerkschaftliche Vereinigungsrecht**

14. Entscheidende Merkmale der vorgeschlagenen europäischen sozialen Bürgerschaft sind autonome Tarifverhandlungsstrukturen und freiwillige kollektive Zusammenschlüsse, insbesondere der Gewerkschaften. Dies ist von den Mitgliedstaaten im Vertrag von Amsterdam anerkannt worden, der den europäischen Sozialen Dialog über sozialpolitische Gesetzesvorschläge fördert. Der auffallend hohe und rasant wachsende Grad der Globalisierung von multinationalen Gesellschaften und der wirtschaftlichen Interdependenz macht es dringend erforderlich, ein Gegengewicht auf der Arbeitnehmerseite zu schaffen, um die soziale Anpassung an den wirtschaftlichen Wandel zu erreichen.

Autonome kollektive Akteure müssen in der Lage sein, sich selbst zu formieren und in der Praxis aktionsfähig sein, und zwar im Sinne einer wirksamen Selbstverwaltung. Das setzt Maßnahmen voraus, die die Gewerkschaften in den Stand versetzen, den Widerstand der Arbeitgeber zu überwinden, so dass ein sozialer Dialog stattfinden und Tarifabschlüsse verhandelt werden können.

Ein Grundrecht auf Tarifverhandlungen und die Anerkennung von Tarifverträgen würde die Gefahr beseitigen, die sich kürzlich in den Fällen C-67/96, C-115 – 117/97 und C-219/97 (Albanien) durch das europäische Wettbewerbsrecht ergab. Insgesamt geht es um ein Grundrecht auf kollektive Selbstorganisation.

In den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas ist die Position der Gewerkschaften stark geschwächt worden. Die Situation wird noch zusätzlich dadurch verschärft, dass die Organe der neuen Staatsgewalt (Regierung, Justiz und Verfassungsgericht) die Gewerkschaften als Hindernisse auf dem Weg zu einer effizienten Marktwirtschaft sehen. Ein soziales Europa braucht Regierungsorgane, die die Sozialpartner und Tarifverhandlungen insbesondere auf der Konzern- oder der nationalen Ebene unterstützt und fördert.

### **Eine europäische öffentliche Sphäre als Garant der sozialen Bürgerschaft**

15. Das Gleichgewicht zwischen öffentlicher und privater Sphäre, das eine Grundbedingung der rechtlichen, sozialen und staatlichen Kultur im Westen Europas

ist, benötigt einen dynamischen und verfahrensbezogenen Rahmen für europäische soziale Regelungen. Die Wirtschafts- und Währungsunion stellt dieses Gleichgewicht auf europäischer Ebene nicht her, sondern gefährdet auch das Gleichgewicht in den Mitgliedstaaten. Eine "europäische öffentliche Sphäre" ist deshalb als eines der konstituierenden Elemente der entstehenden Europäischen Union notwendig.

Dies ist nicht nur notwendig, weil es sich um eine demokratische Grundvoraussetzung handelt, sondern auch, um all jenen Gesellschaftsgruppen eine "Stimme" zu geben, die ihre Interessen nicht über die wirtschaftlichen, politischen oder administrativen Kanäle artikulieren können.

Die europäische öffentliche Sphäre bietet ein demokratisches Forum für öffentliche Debatten, um einen Konsens darüber zu erzielen, welche öffentlichen Dienstleistungen zur Befriedigung der sozialen Bedürfnisse der europäischen Bürgerinnen und Bürger erforderlich sind.

Fragen, die fälschlicherweise in die private Sphäre eingeordnet werden, eigentlich aber soziale Anliegen sind, müssen im öffentlichen Raum behandelt werden. Dies gestattet eine öffentliche Debatte, deren Ziel es wäre, einen Konsens zu Themen wie der Beziehung zwischen Geschlecht, Arbeit und Reproduktion und den gesellschaftlichen Umgang damit herzustellen; darüber hinaus aber auch über die Frage der sozialen Bürgerschaft und wie die Würde des Menschen durch Maßnahmen des sozialen Schutzes vor Armut und Ausgrenzung gewährleistet werden kann. Der öffentliche bzw. gesellschaftliche Bereich galt bislang im wesentlichen als eine staatliche Domäne. Der Staat scheint sich jedoch in der Krise zu befinden - insbesondere der Sozialstaat, der für öffentliche soziale Dienste und Infrastruktur sorgte. Die europäische öffentliche Sphäre stärkt die Entwicklung des "Gesellschaftlichen" im Rahmen einer europäischen Zivilgesellschaft und wird nicht durch die Verknüpfung des "Öffentlichen" mit dem Nationalstaat verhindert. Der europäische öffentliche Raum braucht einen effektiveren Dialog mit der Zivilgesellschaft oder mehrere europäische Dialoge mit der Zivilgesellschaft. Das besondere Merkmal dieser Dialoge wird die "Offenheit" sein: sie werden nicht länger auf die klassischen Gesprächspartner (die Sozialpartner) beschränkt sein. Stattdessen werden Gruppen von Bürgerinnen und Bürger, die vom Ergebnis der europäischen Politiken betroffen sind, in den Prozess der Gestaltung und der Entscheidungsfindung einbezogen.

## **Eine europäische Verfassung**

16. Die Europäische Union soll um mittel-, ost- und südeuropäische Beitrittsländer erweitert werden. Der Prozess einer reinen Erweiterung wird die Kohäsion in der Union schwächen, wenn er nicht von einem Prozess der "Vertiefung", einem "verfassungsgebenden" Prozess flankiert wird. Europa fehlt noch immer eine Verfassung. Es gibt keinen adäquaten demokratischen Rahmen für europäische Wahlen und Entscheidungsverfahren. Die übergeordnete Entscheidungsgewalt des Rates stärkt die nationalen Exekutiven eher und trägt nicht dazu bei, dass eine europäische Legislative entsteht. Die Grundrechte fehlen: entweder haben sie keine Gesetzeskraft (die Gemeinschaftscharta von 1989) oder sie haben einen relativ geringen Status im primären oder sekundären EU-Recht (wie z. B. die europäische Sozialcharta oder die IAO-Übereinkommen). Es gibt keine Rechtsvorschrift, die die öffentliche Macht an Grundwerte bindet. Es gibt auch keine Bestimmung zur Ermächtigung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zur wirksamen Nutzung von Rechten und Möglichkeiten. Um sicherzustellen, dass der vorgeschlagenen Erweiterung eine deutliche "Vertiefung" vorausgeht, müssen diese institutionellen Mängel von der Regierungskonferenz 2000 behoben werden.
17. Eine europäische soziale Verfassung benötigt eine Struktur mit einem starken dynamischen Element, das es ermöglicht, Probleme in einem dem raschen Wandel

unterworfenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld zu artikulieren und zu behandeln. Es darf keine Regeln über feste Inhalte geben; vielmehr ist ein garantierter Verfahrensrahmen erforderlich, der eine selbstverwaltete soziale Gerechtigkeit ermöglicht und einschlägige Vollmachten erteilt. Europäische Tarifverhandlungen bieten eine Grundlage für einen solchen Rahmen, benötigen jedoch eine Erweiterung der Kompetenzen des sozialen und des zivilen Dialogs. "Subsidiarität" funktioniert in zwei Richtungen. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sollten berechtigt sein, ihre Probleme im Dialog zu beraten und zu lösen. Hierzu müssen sie jedoch "ermächtigt" werden; ferner ist es notwendig, das Wissen, die Verhandlungsrechte und die "materielle Unterstützung" zu gewährleisten um sicherzustellen, dass sie ihre Rechte und Möglichkeiten tatsächlich umfassend wahrnehmen können und dabei gleichzeitig zu vermeiden, dass sie einflussreichen Interessen unterworfen werden. Die Subsidiarität bietet in einem mehrschichtigen System der Staatsführung als dynamisches Prinzip gleichermaßen die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Regierung und zur Solidarität.

### **Subsidiarität und Solidarität: dynamische Kräfte der Europäischen Union**

18. Der Sinn und die Bedeutung, die gegenwärtig dem Prinzip der Subsidiarität beigemessen werden, verdecken die Tatsache, dass der Vertrag neben der Subsidiarität (Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union, einschließlich des zum Amsterdamer Vertrag gehörenden Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität) auch den Grundsatz der Solidarität (Artikel 2 des EG-Vertrags) anerkennt. Die gegenwärtige Auslegung und Anwendung der Subsidiarität berücksichtigt nicht die logische Verknüpfung, die zwischen den beiden Grundsätzen besteht.

Subsidiarität ist ein "dynamisches Prinzip": es hindert nicht am europäischen Handeln; im Gegenteil, es bedarf eines europäischen Handelns, um nachgeordnete Ebenen wie beispielsweise die Mitgliedsstaaten zu "ermächtigen", wirksame Maßnahmen zu ergreifen.

Das Subsidiaritätsprinzip verordnet keineswegs eine Nichteinmischungspolitik und eine Deregulierung, wie viele seiner Verfechter fälschlicherweise behaupten. Eine vertikale Subsidiarität geht vielmehr davon aus, dass auf höherer Ebene (d. h. Europa) eine Verpflichtung besteht, aktiv einzugreifen und die untere Ebene (z. B. die Regionen, die Mitgliedstaaten) zu unterstützen, wenn die politischen Ziele nicht ausreichend erreicht werden. Die Pflicht zur Unterstützung spiegelt die Wirkung des "dynamischen" Ansatzes der Subsidiarität und deren Interaktion mit dem Grundsatz der Solidarität wieder. Analog hierzu umfasst die horizontale Subsidiarität das aktive Eingreifen der staatlichen Institutionen – auf nationaler und auf europäischer Ebene –, um freiwillige Strukturen zu unterstützen (z. B. Tarifverhandlungen und den sozialen Dialog auf europäischer Ebene) und die autonome kollektive Selbstbestimmung und Selbstverwaltung zu fördern.

Die wesentlichen Regulierungsprinzipien der europäischen Verträge sind somit kein Hindernis für die Schaffung eines sozialen Europa; im Gegenteil, sie verlangen dessen Schaffung.

### **Eine europäische soziale Verfassung**

19. Die Europäische Union wird nur dann der Gefahr des Wiedererstarkens von Nationalismus, Protektionismus und einer EFTAisierung vorbeugen können, wenn sie ihre Zukunft auf eine neue Legitimitätsgrundlage stellt. Die Aufgabe der Legitimation der EU ist eine der wichtigsten Herausforderungen, der sich Europa gegenüber sieht. Der Amsterdamer Vertrag ist dieser Herausforderung nicht gerecht geworden.

Das soziale Europa benötigt ein Minimum allgemeiner und gemeinsamer Verpflichtungen sowie effiziente und effektive Mechanismen für deren Durchführung und Umsetzung. Dies bleibt eines der Hauptziele der Regierungskonferenz 2000.

Nach Aufnahme des Maastrichter Protokolls und des Abkommens über die Sozialpolitik in die Artikel 136 – 139 des EG-Vertrags ließen sich zahlreiche gesetzgeberische und sozialpolitische Forderungen, die dieses Manifest enthält, erfüllen, wenn die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 gemeinsam mit der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta des Europarates und anderen internationalen Verträgen als Grundlage für die Formulierung europäischer sozialer Grundrechte herangezogen würden. Die Formulierung könnte durch einen europäischen Prozess, der den sozialen und den zivilen Dialog einbezieht, konkretisiert werden.

Eine reine Kodifizierung von sozialen Grundrechten ist ohne Mechanismen für eine wirksame Durchführung unzureichend.

Die überarbeitete Gemeinschaftscharta könnte zur grundsätzlichen Orientierung einer europäischen sozialen Verfassung dienen. Das integrierte Sozialkapitel (Artikel 136 – 139) bildet die Grundlage und den Ausgangspunkt für ein praktisches Verfahren und Mechanismen für die Durchführung und Anwendung dieser Grundsätze.