

Institut für Politikwissenschaft

Univ. Prof. Dr. Andreas Maurer, Dipl.Pol., D.E.E.A.  
Professor für Politikwissenschaft und Europäische Integration  
Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration  
[andreas.maurer@uibk.ac.at](mailto:andreas.maurer@uibk.ac.at) – [www.icer.at](http://www.icer.at)

(Universitätsstraße 15, A 6020 INNSBRUCK)

Brüssel, 5. März 2021

**Stellungnahme für die öffentlichen Anhörung des Europaausschusses am 15. März 2021, 13:30 - 16:00 Uhr zur Mitteilung der Kommission für eine effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, KOM(2019)186 endg**

Die Europäische Kommission (Juncker) hat kurz vor Beendigung Ihres Mandats vier Mitteilungen zur Frage des Übergangs von einstimmigen zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU veröffentlicht. (COM(2018) 647 final (zur GASP), COM(2019) 8 final (zu Steuern), COM(2019) 177 final (zur Klimapolitik), und COM(2019) 186 final (zur Sozialpolitik). Im Zusammenhang mit der Konferenz zur Zukunft Europas wird nun diskutiert, ob und ggf. wie die Nutzung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 7 EUV) oder der sog. „Brückenklauseln“ (Art. 153, 192, 312, 333 AEUV und Art. 31 EUV) für den Übergang von Einstimmigkeit zu QME genutzt werden kann. Warum wäre die Ausweitung von QME sinnvoll oder notwendig? Birgt die Ausweitung von Abstimmungen mit QME Gefahren für den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten? Wie ließe sich dieser Gefahr vorbeugen?

## **0. Gegenstand**

**Europäische Sozialpolitik ist ein Kernbereich der wirtschaftlichen Integration.** Ähnlich wie bereits im Rahmen der EGKS stand auch in den Verhandlungen zum EWG-Vertrag die Frage im Zentrum der Diskussion, ob und unter welchen Bedingungen Sozialpolitik „Voraussetzung, Mittel oder Ziel der Integration sei, in welchem Ausmaß also eine Harmonisierung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten für die wirtschaftliche Integration notwendig sei“.<sup>1</sup> Sozialpolitik gelangte somit relativ früh in das Spannungsfeld der integrationsstrategischen Debatte zwischen Politikfeld-orientierten VertreterInnen funktionalistischer und konstitutionsorientierten VerfechterInnen föderalistischer Sichtweisen.

### **0.1. Begriffliche Einordnung**

Aus europarechtlicher Perspektive erfaßt der Begriff Sozialpolitik „die Gesamtheit der Maßnahmen zur **Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Menschen**, und zwar sowohl die strukturellen Maßnahmen, etwa auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung als auch diejenigen Maßnahmen, die die materialrechtliche Stellung des Bürgers betreffen.“<sup>2</sup> In der Politikwissenschaft hat sich auch der Begriff der „sozialen Dimension“ der Integration einge-

<sup>1</sup> Vgl. Schnorpfeil, Willi: Sozialpolitische Entscheidungen in der Europäischen Union, Berlin 1996, S. 105; unter Hinweis auf: Molitor, Bruno: „Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 10. Jahr, 1965, S. 93.

<sup>2</sup> Beutler, Bieber, Piepkorn, Streil, S. 448.

bürgert, den Paqué definiert als „jeden Schritt in Richtung auf einen Zustand der (vollständigen) **sozialen Integration der betroffenen Wirtschaftsräume**, d.h. einen Zustand, in dem erstens alle für den Sozialstaat relevanten Institutionen einem gemeinsamen Modell angepaßt sind und in dem zweitens eine leistungsfähiges System der interregionalen Umverteilung besteht, das von den Gebietskörperschaften der betreffenden Wirtschaftsräume gemeinsam unterhalten wird“.<sup>3</sup> Die definitorische Eingrenzung der Begrifflichkeiten Sozialpolitik oder soziale Dimension kann daher analog zur Definition der staatlichen Sozialpolitik erfolgen. Schnorpfeil<sup>4</sup> zufolge verfolgt Sozialpolitik in den marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften drei Ziele:

- Erstens die **Verminderung der Probleme auf den Arbeitsmärkten** (Arbeitsbedingungen, Sicherheit am Arbeitsplatz) und **Sozialversicherungsmärkten** (Risiken, die sich aus Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter oder Tod ergeben),
- zweitens die **Vermeidung sozialer Ungerechtigkeit** (Armut, Ungleichbehandlung – mit Blick auf die EG/EU vor allem hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ungleiche Handlungs- und Entscheidungsrechte der Akteure auf dem Arbeits- und Sozialmarkt), und
- drittens die **Solidarität** (Solidarität zwischen den sozialpartnerschaftlichen Akteuren sowie, im Handlungszusammenhang der EU, zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten).

## 1. Die Anfänge des Politikbereichs Sozialpolitik

Der Bereich der Europäischen Sozialpolitik gehört mit der Kohle- und Stahlpolitik der 1950er Jahre zu den ersten „Koordinierungsbereichen“ der evolutiv angelegten und umgesetzten, europäischen Rechtsordnung. Schon vor Inkrafttreten des EWGV anerkannten die Gründerstaaten der Montanunion die Notwendigkeit, über den EGKSV „zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung und zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten beizutragen“ (Artikel 2 EGKS-Vertrag). Dementsprechend gehörte es mit zu einer der ersten Aufgaben der Integration, „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken“ (Artikel 3 EGKS-Vertrag). Zur Lösung dieser Aufgaben sah die Montanunion vor:

- (1.) die Durchführung von Untersuchungen zur Erleichterung der Wiederbeschäftigung von Arbeitskräften, die durch die Marktentwicklung oder die technische Umgestaltung arbeitslos wurden, sowie zur Beurteilung von Verbesserungsmöglichkeiten für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer (Artikel 46 bis 48 EGKS-Vertrag),
- (2.) die Förderung der Forschung zur Betriebssicherheit (Artikel 55 EGKS-Vertrag),
- (3.) die Gewährleistung der Zahlung angemessener Löhne an die Arbeitskräfte der Montanunion (Artikel 68 EGKS-Vertrag).
- (4.) Zu einer der wesentlichen sozialpolitischen Vorschriften gehörte schließlich auch Artikel 56 EGKSV, auf den im Verlauf der Vertragsimplementierung für Fälle von Entlassungen zurückgegriffen werden konnte, die darauf zurückzuführen waren, daß „neue technische Verfahren oder Produktionsmittel eingeführt wurden“ und sich hieraus „in außergewöhnlichem Umfang eine Verminderung des Bedarfs an Arbeitskräften der Kohle- und Stahlindustrie“ ergab. In diesem Falle konnte die Hohe Behörde/Kommission den ihrer

<sup>3</sup> Vgl. Paqué, Karl-Heinz: „Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik“, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Die Weltwirtschaft, Tübingen 1989, S. 112.

<sup>4</sup> Vgl. Schnorpfeil, Ebenda. S. 106ff.

Zuständigkeit unterstehenden Industrien die Finanzierung von Programmen erleichtern, die Beschäftigung, Wiedereingliederung ins Berufsleben oder Umschulungen zum Ziel hatten.

- (5.) Auf der Grundlage des Vertragskapitels VIII besaß die Hohe Behörde/Kommission darüber hinaus die Befugnis, für den Bereich der Lohnfestsetzung Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten auszusprechen, die entsprechend der im EGKS-Vertrag geltenden Normentypologie dem Rechtsakt der Richtlinie im EG-Vertrag gleichkommen.
- (6.) Schließlich sah Artikel 69 EGKS die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Wahrung ihrer sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche vor. Die Einbindung sozialpolitischer Grundsätze in den ersten Gemeinschaftsvertrag wurde auf institutioneller Ebene durch den speziell für die EGKS eingerichteten Beratenden Ausschuss reflektiert, in dem die Sozialpartner gemeinsam mit Vertretern der Verbraucher und Händler Stellungnahmen an die Hohe Behörde, der späteren Kommission abgaben.

Auch wenn die Präambel des EWG-Vertrags betonte, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern“ beabsichtigten, spielte Sozialpolitik in den Gründungsverträgen der EWG eher eine dem Ziel der wirtschaftlichen Integration nachgeordnete Rolle. Konkrete politiksteuernde Kompetenzen wurden der Gemeinschaft vor allem für den Bereich der **Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer** und damit verbunden für den Bereich der **Sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern** zugewiesen (Artikel 48 und 49 EWGV). Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedeutete in diesem Zusammenhang, daß kein Arbeitnehmer innerhalb der E(W)G aufgrund seiner Staatsangehörigkeit in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen unterschiedlich behandelt werden darf.<sup>5</sup> Zurückzuführen ist die Verankerung sozialrechtlicher Grundvorschriften im EWGV vor allem auf die Positionierung der französischen Regierungen der IV. Republik, die sich für die Einhaltung der seinerzeit vergleichsweise hohen Sozialstandards in der Sechser-Gemeinschaft einsetzte und befürchtete, daß die französische Wirtschaft unter dem Druck der Wirtschaftsintegration einem hohen Maß an „Sozialdumping“ ausgesetzt werden würde.<sup>6</sup> Die Koordinierung der unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherheit für Wanderarbeiter, die von ihrem vertragsgemäßen Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machten, fand in Artikel 48-51 EWGV seinen Ausdruck.

Artikel 117 EWGV galt der allgemeinen Abstimmung der Sozialordnungen zwischen den EWG-Staaten; weitere Ansätze für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik bildeten Artikel 119 EWGV, der den Grundsatz gleichen Entgelts für Männer und Frauen postuliert sowie die Bestimmungen des EWGV über den Europäischen Sozialfonds (ESF) in Art. 123-128. Zu berücksichtigen sind ferner die Handlungsermächtigungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft in Artikel 43 und 75 EWG, die explizit auch sozialpolitische Vorschriften ermöglichen. Auf der Grundlage dieser Bandbreite arbeits- und sozialrechtlicher Vertragsgrundlagen befand sich die EWG bereits in den sechziger Jahren – **vor allem für die Bereiche Freizügigkeit und Soziale Sicherheit der Wanderarbeiter** - in einer Situation, „in der fast alle sozialpolitischen Bereiche, die im Vertrag angesprochen werden, durch Verordnungen oder Programme ausgefüllt waren“.<sup>7</sup> Der vertraglich vorgesehene ESF wurde 1965 gegründet und diente fortan der Mobilitätsförderung der Arbeitnehmer sowie der Finanzierung von Umsiedlungsbei-

---

<sup>5</sup> Vgl. Wellner, Walter/Schmich, Gerhard: Europa auf dem Wege zur Sozialunion, Bonn 1988, S. 49.

<sup>6</sup> Vgl. Weinstock, Ulrich: „Europäische Sozialunion – Historische Erfahrungen und Perspektiven“, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989, S. 15f.

<sup>7</sup> Vgl. Schnorpfeil, Ebenda., S. 110.

hilfen in strukturschwachen Gebieten der Gemeinschaft. Erst mit der Einheitlichen Akte wurde der ESF in den Programmszusammenhang der Struktur- und Regionalfonds gestellt.

Zwischen der vertragsrechtlichen Verankerung und der konkreten Einsetzung beschäftigungspolitischer Mittel, wie sie etwa der ESF vorsah, klaffte indes eine große Lücke. In den 1960er Jahren richtete der Rat zwar den im Vertrag vorgesehenen Europäische Sozialfonds ein. Aber selbst nach der Mittelaufstockung der 1970er und 1980er Jahre führte dieses Instrumentarium eher ein Schattendasein und war vor allem auf strukturschwache Regionen und weniger auf die Unterstützung am Arbeitsmarkt benachteiligter Personengruppen gerichtet.

Die sekundärrechtliche Implementierung des EWGV konzentrierte sich somit zunächst auf **die freie Mobilität des Wirtschaftsfaktors Arbeit**. Zu Beginn der 1970er Jahre wurde aber zunehmend deutlich, daß diese Eingrenzung nicht ausreicht, um die in den Gründungsverträgen postulierte Hebung der Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Nach der „Pariser Erklärung“ der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1972, in der ausdrücklich das **Ziel der Schaffung einer „europäischen Sozialunion“** erwähnt wurde, legte die Kommission am 21.1.1974 mit dem „Sozialen Aktionsprogramm“ den ersten **Maßnahmenkatalog vor, der auf eine Harmonisierung nationaler sozialpolitischer Regelungen**, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Beteiligung der Sozialpartner bei der Verabschiedung für bis Ende 1976 ins Auge gefaßter Maßnahmen abzielte. Als Basis wurde hierbei – in Ermangelung einer originären vertragsrechtlichen Grundlage, in der Regel Art. 100 bzw. Art. 235 EGV als subsidiäre Ermächtigungsgrundlage gewählt, was bedeutete, daß im **Ministerrat Einstimmigkeit** erforderlich war, während das zur Anwendung kommende Anhörungsverfahren dem EP nur eine sehr begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit erlaubte.

Von der Kommission wurden in diesem Zusammenhang zahlreiche **Rechtsetzungsimpulse in den Bereichen Arbeitsrecht, Chancengleichheit, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** entwickelt. Viele Richtlinienentwürfe der Kommission scheiterten in dieser Phase aber an der Hürde der Einstimmigkeit im Rat. Prominente Beispiele hierfür sind insbesondere das **Statut der Europäischen Aktiengesellschaft**, und die sogenannte **Vredeling-Richtlinie**, mit der einheitliche **Beteiligungsrechte von Arbeitnehmern** festgeschrieben werden sollten. Andererseits konnten aber 1975 eine erste arbeitsrechtliche Richtlinie bezüglich **Massenentlassungen in multinationalen Unternehmen**, 1977 eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über die Sicherung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Wechsel des Eigentümers von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen sowie im Oktober 1980 eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers verabschiedet werden.

Beachtenswert für den Vergleich der Entwicklung des gesamten europäischen Aquis mit der Entwicklung des Politikfelds Sozialpolitik ist somit, daß **bereits vor der EEA – bereits ab 1974 – grundsätzlich sozialpolitische Rechtsakte im Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft akzeptiert** wurden, auch wenn die Sozialpolitik weiterhin überwiegend von den Mitgliedstaaten gestaltet wurde. Auch im vertraglich nicht eindeutig geregelten Bereich des technischen Arbeitsschutzes konnten mit der Gründung eines Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz Erfolge erzielt werden, die letztlich dazu führten, daß sich der **„Arbeitsschutzbereich für die Sozialpolitik der Gemeinschaft zu einem seiner wichtigsten Teilbereiche“** entwickelte.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. Schnorpfeil, Ebenda.; S. 113.

### Vertragsrechtliche Ausgestaltung durch den EWG-Vertrag:

|              |   |
|--------------|---|
| Art. 48-51   | Freizügigkeit der Wanderarbeiter  |
| Art. 117-122 | Sozialvorschriften mit den Kernzielen aus Artikel 118: Beschäftigung, Arbeitsrecht, und Arbeitsbedingungen, berufliche Aus- und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Koalitionsrecht und Koalitionsverhandlungen zwischen den Sozialpartner; Zuständigkeit der Kommission auf die Abgabe von Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen beschränkt |
| Art. 123-128 | Der Europäische Sozialfonds   |

## **2. Die Änderungen durch die EEA**

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurden die sozialpolitischen Zuständigkeiten der EG geringfügig erweitert. Mit den Vorschlägen der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts wurden erneut Befürchtungen um das „Sozialdumping“ zwischen den EG-Mitgliedstaaten laut. Allein die Einführung des **auf Initiative Dänemarks zurückgehenden Artikels 118a EG-Vertrag ermöglichte daher weitergehende Maßnahmen im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes**. Als Entscheidungsgrundlage wurde hierfür das **Kooperationsverfahren** mit dem Europäischen Parlament eingeführt, bei dem der Rat mit **qualifizierter Mehrheit** abstimmen konnte.

Die Besorgnis, daß durch eine Harmonisierung der Regelungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz die Standards in den Mitgliedstaaten möglicherweise verschlechtert werden könnten, führte außerdem zu der in Artikel 100a verankerten Regelung, daß bei der Rechtsangleichung von einem hohen Schutzniveau auszugehen sei und daß ein Mitgliedstaat eine Bestimmung nicht anzuwenden brauche, wenn sie seine nationalen Standards bedrohten. Angesichts der Entwicklung aber, daß Artikel 100a und damit das Kooperationsverfahren sowie qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ausdrücklich keine Anwendung auf Rechtsakte fanden, durch die „Rechte und Interessen der Arbeitnehmer“ tangiert werden, wurden vertiefte sozialpolitische Rechtsangleichungen im Hinblick auf den Binnenmarkt weiter verzögert.

### Vertragsrechtliche Änderungen durch die EEA

|              |   |
|--------------|---|
| Art. 118a    | Einführung einer speziellen Verfahrens- und Beschlußfassungsnorm für die Harmonisierungsmaßnahmen in den Bereichen Arbeitsumwelt und Gesundheitsschutz; anzuwendendes Verfahren: <b>Kooperation bei qualifizierter Mehrheit des Rates</b> |
| Art. 118a(3) | Ausnahmebestimmung, die den Mitgliedstaaten erlaubt, verstärkte Arbeitsschutzregelungen beizubehalten oder zu ergreifen, wenn diese im Einklang mit dem EG-Vertrag stehen   |
| Art. 118b    | Ermächtigung der Kommission zur Entwicklung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern   |
| 130a-130e    | Maßnahmen zum Wirtschaftlichen und Sozialen Zusammenhalt mit der Integration des Europäischen Sozialfonds in Artikel 130d (Strukturfonds)   |

Nach der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms kamen die Staats- und Regierungschefs darüber ein, weitere Schritte zu unternehmen, um einen Fortschritt im Bereich der Sozialpolitik zu erreichen. Der Verabschiedung der EEA folgte zunächst 1988 der Marin-Bericht zur „**Sozialen Dimension des Binnenmarktes**“, der am 29.11.1989 durch das Aktionsprogramm der Kommission zur **Anwendung der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer** mit

einer großen Zahl neuer arbeitsrechtlich relevanter Initiativen komplettiert wurde. Das Ergebnis war die „**Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte**“, die am 9.12.1989 durch den Europäischen Rat verabschiedet wurde. Die Sozialcharta führte aber lediglich zu einer unverbindlichen feierlichen Verkündung der sozialen Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, mit der substantielle Änderungen nur begrenzt erreicht wurden. Noch dazu wurde die Charta - angesichts des **Opting Out Großbritanniens** - nur von elf der Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Zur Konkretisierung der Sozialcharta schlug die Kommission im Dezember 1989 - im Rahmen des zweiten sozialpolitischen Aktionsprogrammes - einen Katalog von insgesamt 47 Initiativen vor, von denen etwa die Hälfte eine gesetzgeberische Maßnahme erforderte. In dem Programm wurde auf weitere Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz, auf den Schutz des Rechts auf freiwilligen Beitritt zu einer Gewerkschaft, die Einführung einer Obergrenze für die Arbeitszeit und auf die Begründung des Rechts der Arbeitnehmer auf eine Beteiligung an ihrem Unternehmen verwiesen. Hiervon wurden aber einige wesentliche wie z.B. die Betriebsräte-Richtlinie oder die Endesende-Richtlinie im Rat blockiert.

### **3. Die Änderungen durch Maastricht**

Mit dem Maastrichter Vertrag wurden die vertragsrechtlichen Grundlagen für eine europäische Sozialpolitik sichtbar ausgebaut. Aufgrund des britischen Opting-Outs wurde hierfür eine bis dahin einmalige Regelung gefunden. Das alte Sozialkapitel des EG-Vertrages mit den Art. 117-122 blieb weiterhin bestehen, während die neuen Bestimmungen in ein „Abkommen über die Sozialpolitik“ überführt wurden, das nur von 11 Mitgliedstaaten unterzeichnet und dem Vertrag als Bestandteil des „Protokolls über die Sozialpolitik“ angehängt wurde.“ Ziel dieser Vorgehensweise war es, den elf Unterzeichnerstaaten somit neuen handlungspolitischen Spielraum im Rahmen der Organleihe zu ermöglichen. In dem Protokoll vereinbarten alle 12 Mitgliedstaaten der EU – einschließlich Großbritannien – daß die Bestimmungen des Sozialprotokolls sowie alle hierauf gründenden Maßnahmen nicht für Großbritannien gelten. Während die anderen elf Mitgliedstaaten somit ermächtigt werden, die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen, legte der Vertrag zugleich fest, daß Großbritannien nicht an den Entscheidungen im Rat teilnimmt und infolgedessen die Stimmengewichtung im Rat an das britische Opt-Out angepaßt wurde, d.h. zur qualifizierten Mehrheit waren nunmehr 44 anstatt der üblichen 54 Stimmen notwendig.

Mit dem Sozialprotokoll wurden **drei zentrale institutionelle Neuerungen** eingeführt. Neben der Einführung neuer sozialpolitischer Zielbestimmungen wurden

- die Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat ausgedehnt,
- die Stellung des EP durch stärkere Verankerung des Kooperationsverfahrens aufgewertet, und
- die Rolle der Sozialpartner neu bestimmt.

Zudem erhielt die Kommission, die sich bis dahin mit ihren sozialpolitischen Initiativen vor allem auf Art. 100 und Art. 235 stützte, mit dem Sozialprotokoll eine neue, einschlägige vertragsrechtliche Grundlage.

Aus den Regelungen des Sozialprotokolls – und der gleichzeitigen Beibehaltung der alten Vertragsartikel – resultierte als Strukturbedingung zweier nebeneinander existierender Vertragsgrundlagen existieren. Insgesamt konnten sowohl die materielle Zielerweiterung als auch die Ausdehnung potentiell effizienterer Verfahren erwarten lassen, daß Maastricht zu einer Ausdehnung der funktionalen Reichweite und Dichte der Integration und einem zu-

nehmenden legislativen Output, vor allem in den zuvor kritischen Bereichen, führen werde. Die Richtlinie über Europäische Betriebsräte, zuvor 20 Jahre kontrovers diskutiert, wurde vom Rat im September 1994 erlassen. Sie war die erste Richtlinie der Europäischen Union, die nach diesem neuen Verfahren in Kraft trat.

Im Sozialprotokoll wurde auch ein stärker strukturiertes Verfahren für die Anhörung der Sozialpartner bei der Vorbereitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik festgelegt. Bereits durch Art. 118 b der EEA eingeführt und durch Art. 3 EUV untermauert, wurde die Kommission veranlaßt, vor der Verabschiedung ihrer Initiativen die Sozialpartner – sofern diese es verlangen - zu konsultieren. Die Richtlinie über den Elternurlaub, die vom Rat am 29. März 1996 erlassen wurde, beruhte auf diesem Verfahren. Der Rat verabschiedete eine verbindliche Rechtsvorschrift, die auf einer Kollektivvereinbarung der Sozialpartner beruhte, die diese der Kommission zur Initiative vorlegten.

In der Summe läßt sich für die Optionen der politischen Steuerung der Sozialpolitik nach Maastricht festhalten, daß große Teile des Arbeitsrechts in den gemischten Kompetenzbereich der EU und in den Bereich qualifizierter Mehrheitsentscheidungen überführt wurden. Die im den Bereich der Einstimmigkeit bleibenden Bereiche der Beschäftigungspolitik und des Schutzes der Arbeitnehmer wurden ebenfalls gemeinschaftlich integriert, auch wenn die Mitgliedstaaten nach wie vor an den gemeinsamen Konsens gebunden sind. Ohne Zweifel hat sich mit Maastricht der „Zuständigkeitsbereich der EU in der Sozialpolitik wesentlich erweitert“.<sup>9</sup>

#### Änderungen des Maastrichter Vertrags:

*Rechtsgrundlage: Artikel 2, 3, 39, 48-51, 100-102, 117-127, 130 a-e und 235, sowie*

*Protokoll (Nr. 14) über die Sozialpolitik des Vertrags über die Europäische Union.*

QM des Rates und Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 2, Abs. 1 des Sozialprotokolls für die folgenden Bereiche:

1. Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt und zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer
2. Arbeitsbedingungen
3. Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
4. Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz
5. berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unbeschadet

Einstimmigkeit des Rates und Verfahren der Anhörung des EP nach Art. 2, Abs. 2 des Sozialprotokolls :

1. soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer
2. Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags

---

<sup>9</sup> Schnorpfeil, S. 122.

3. Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten
4. finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds

#### 4. Die Änderungen durch Amsterdam

Nach der Ratifizierung von Maastricht setzte eine Diskussion über das Sozialprotokoll ein, in der neben der Rechtsnatur eine Vielzahl weiterer Aspekte des Sozialprotokolls in Frage gestellt wurden. So wurde kontrovers diskutiert, ob etwa britische EP-Abgeordnete im Verfahren der Zusammenarbeit mitwirken dürften. Beseitigt wurden die Unklarheiten erst durch die „Mitteilung über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik“ der Kommission, mit der eine Fortschreibung der Vertragsbestimmungen normiert und die Rolle der Sozialpartner genauer definiert wurden.

Der Amsterdamer Vertrag änderte die Grundlagen für die Europäische Sozialpolitik erneut. Das Sozialprotokoll konnte durch die Aufgabe des britischen Opt-outs in den EG-Vertrag überführt werden. Die Artikel 136–145 EGV umfassten neben den alten Bestimmungen des Protokolls auch einige neue Regelungsbereiche, wozu u.a. die Gleichstellungspolitik und die Beschäftigungspolitik zählen.

##### 4.1. Beschäftigungspolitik

Während sich die beschäftigungspolitischen „Essener Aktionslinien“ von 1994 noch darauf beschränkten, Initiativen für die nationale Politiksteuerung vorzuschlagen und über deren Erfolge und Mißerfolge zu berichten, begannen vor allem Gewerkschaften und Arbeitsloseninitiativen sowie einzelne Regierungen, ihre Reformvorschläge und sozialpolitischen Programme für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1994 um Forderungen nach einer eigenen beschäftigungspolitischen Zuständigkeit der EG zu erweitern. Damit stellten die Parteien und Gewerkschaften der mit den Essener Aktionslinien verfolgten Strategie der „intergouvernementalen Optimierung“<sup>10</sup> mitgliedstaatlicher Beschäftigungsmaßnahmen ein – in anderen Politikfeldern der EG (z.B. Agrarpolitik) längst existierendes – Konzept „supranationaler Vergemeinschaftung“<sup>11</sup> gegenüber. Die Frage der Verankerung beschäftigungspolitischer Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten und Handlungsinstrumente in den EG-Vertrag war somit auch Gegenstand der im März 1996 einberufenen Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages. Insbesondere die **schwedische Regierung** setzte sich schon in der Reflexionsgruppe (1995), die die Agenda der Regierungskonferenz 1996/1997 vorbereitete, für die Schaffung eines "Beschäftigungskapitels" im EG-Vertrag ein. Dieses Kapitel sollte im Anschluß an das Vertragskapitel zur Wirtschaftspolitik und somit vor demjenigen zur Währungspolitik eingefügt werden. Kerninhalte des schwedischen Vorschlags waren (1.) Leitprinzipien der Beschäftigungspolitik sowie deren gemeinsamen Ziele und Verfahren hinsichtlich der Formulierung, Implementierung und Beobachtung koordinierter Maßnahmen, (2.) die Aufnahme des Vertragsziels der Vollbeschäftigung, (3.) die Zuständigkeit des Ministerrates zur Verabschiedung jährlicher Leitlinienentwürfe für die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten, (4.) die Zuständigkeit des Europäischen Rates zum Erlass von Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik und (5.) die Gründung eines sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammensetzenden Beschäftigungsausschusses.

<sup>10</sup> Vgl. zum Begriff: Platzer 1996: 234.

<sup>11</sup> Vgl. Platzer 1996: 234.

Gleichwohl verfolgte Schweden mit den Vorschlägen zur Beschäftigungspolitik nicht die Schaffung einer neuen – z.B. mit der erreichten Integrationstiefe in der Agrarpolitik vergleichbaren – „gemeinsamen Politik“. Auch der von Kommissionspräsident Jacques Santer im Januar 1996 vorgestellte „Europäischen Vertrauenspakt für Beschäftigung“ versuchte dagegen, auf der Grundlage des Delors-Weißbuchs und der Essener Gipfelbeschlüsse den Ansatz der **intergouvernementalen Koordinierung** durch das Monitoring-Verfahren der jährlichen Beschäftigungsberichte weiterzuentwickeln. Mit dem Vertrauenspakt sollten weder neue EG/EU-Kompetenzen geschaffen, „noch die Gemeinschaftsausgaben erhöht, noch neue Kriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt werden. Vielmehr sollte damit der Anstoß zu einem gemeinsamen Vorgehen der Behörden und Sozialpartner gegeben werden, bei dem diese im Rahmen einer umfassenden und abgestimmten Strategie klare Verpflichtungen übernehmen“.<sup>12</sup> Neben der frühzeitig und aktiv die schwedischen Vorstellungen unterstützenden österreichischen Regierung befürworteten gegen Ende der Revisionsverhandlungen alle Mitgliedstaaten – vor allem die neue französische Regierung - mit **Ausnahme der deutschen und der britischen Regierung** die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag. Deutschland blieb mit dem Argument weitgehend isoliert, daß die EU „mit einer Vertragsänderung allein [...] nicht einen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz“<sup>13</sup> schaffen würde. Gleichwohl setzte sie sich mit der vehement vorgetragenen, von den Arbeitgeberverbänden unterstützten Ablehnung einer EG-Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen durch, da dies aller Voraussicht nach mit einer Erhöhung der ohnehin schon hohen deutschen „Nettoüberweisungen“ an den EG-Haushalt verbunden gewesen wäre. Die Regierungskonferenz einigte sich schließlich in Amsterdam auf die Zielvorgabe eines „**hohen Beschäftigungsniveaus**“ sowie auf einen Vertragstitel über die Beschäftigungspolitik, aus dem zunächst keine neue Belastungen des EG-Haushalts erwachsen.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde die Förderung der Beschäftigung als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ der EG und ihrer Mitgliedstaaten definiert, in der letztere ihre „diesbezüglichen Tätigkeiten aufeinander“ abstimmen. Während die beschäftigungspolitische Hauptverantwortung weiterhin bei den Mitgliedstaaten bleibt, ermöglicht der Vertrag seitdem koordinierte und gemeinsame Aktionen auf EG-Ebene. Das hierzu den EG-Institutionen und den Mitgliedstaaten in die Hände gelegte Instrumentarium sieht folgendes vor:

1. Ministerrat und Kommission erstellen gemeinsam einen Bericht zur Beschäftigungslage in Europa. Dieser wird dem Europäischen Rat. Die Prüfung der Beschäftigungslage selbst wird von einem Beschäftigungsausschuss, bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission, unterstützt.
2. Einmal jährlich ziehen die Staats- und Regierungschefs Bilanz über die Beschäftigungslage in Europa.
3. Die Kommission schlägt hierzu einmal jährlich Leitlinien zur Beschäftigungspolitik vor, die die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen sollen. Diese werden vom Ministerrat nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des neu eingerichteten Beschäftigungsausschusses mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet.

---

<sup>12</sup> Europäische Kommission: Für Beschäftigung in Europa: Ein Vertrauenspakt, CSE (96)1, Juni 1996.

<sup>13</sup> Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 10. Oktober 1996.

4. Ebenfalls im Jahresrhythmus prüft der Rat die Umsetzung der Leitlinien und spricht dann – auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission – Empfehlungen für einzelne Mitgliedstaaten aus.
5. Sogenannte „Anreizmaßnahmen“ werden als Programme eingerichtet, die die mitgliedstaatlichen Ansätze in der Beschäftigungspolitik durch Pilotprojekte unterstützen sollen. Auch diese Programme werden nach dem Mitentscheidungsverfahren durch das Europäische Parlament und den Ministerrat gemeinsam nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen verabschiedet.

Die Amsterdamer Vertragsformulierungen zum Verhältnis zwischen den Leitlinien der EG und den Politiken der Mitgliedstaaten spiegeln seitdem bestehenden Dissens in den Auffassungen der Regierungen, Parteien und Verbände wieder: So können die Bestimmungen einerseits dahingehend interpretiert werden, dass die Leitlinien als Bestandteil der ohnehin unpräzisen EU-Vertragsnomenklatur in etwa dem Handlungsinstrument der Empfehlung entsprechen. Da in der Beschäftigungspolitik der Rat als Ergebnis seiner Prüfung der mitgliedstaatlichen Berichte über die Durchführung der Beschäftigung auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten kann, dürften die Leitlinien selbst jedoch unterhalb des „üblichen“ Rechtsinstruments der Empfehlung anzusiedeln sein. *Empfehlungen* entfalten ohnehin keine verbindliche Wirkung in den Mitgliedstaaten. Zweck dieses Handlungstyps ist es eher, den Adressaten ein bestimmtes Verhalten naheulegen, ohne sie jedoch rechtlich zu binden. Als Beispiel für das Handlungsinstrument der Empfehlung kann hier das Verfahren der multilateralen Überwachung im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik angeführt werden: "Wird im Rahmen des Verfahrens [der Überwachung zur Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten] festgestellt, daß die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates nicht mit den [...] Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann der Rat auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten". Werden die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen analog zu den Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens der multilateralen Überwachung genutzt, dann können sie wohl nur zur öffentlichkeitswirksamen „Bloßstellung nationaler Fehlleistungen“<sup>14</sup> genutzt werden. Dies könnte durchaus einige Regierungen zu einer aktiveren Beschäftigungspolitik veranlassen, um nicht als Schlußlicht unter den Mitgliedstaaten gebrandmarkt zu werden.

Eine weitere Interpretation des der EU zur Verfügung gestellten Handlungsinstruments erschließt sich aus der substantiellen Ausgestaltung von Leitlinien in intergouvernemental gesteuerten Koordinierungsverfahren. Sofern diese nur **Ziele ohne jede quantitative Präzisierung** enthalten, wird auch die Prüfung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Anhebung des Beschäftigungsstands relativ fleischlos ausfallen. Werden dagegen genaue Zielvorgaben verabschiedet, dann können diese in der jährlichen Evaluierung als verbindliche Maßstäbe einer öffentlichen „Leistungsbilanz“ herangezogen werden. Die **von den Leitlinien ausgehende politisch-psychologische Wirkung hängt daher wesentlich von dem Verpflichtungsgrad ab**, der zwar ohnehin aus der allgemeinen „Treuepflicht“ der Mitgliedstaaten gegenüber der EU, aber im Zusammenhang der Beschäftigungspolitik eben auch aus dem Präzisionsgrad der Leitlinien selbst folgt.

Im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren brachte der Amsterdamer Vertrag auf jeden Fall Fortschritte für das EP, da in denjenigen Bereichen, in denen zuvor das Verfahren der Zu-

---

<sup>14</sup> Vgl. Franzmeyer 1997: 88.

sammenarbeit angewandt wurde, seit 1999 das Verfahren der Mitentscheidung galt; **weiterhin blieb aber die Einstimmigkeit im Rat in all jenen Fällen erforderlich, in denen dies bereits im Abkommen über die Sozialpolitik vorgesehen war.**

## 5. Entscheidungsverfahren in der Sozialpolitik

Es können zunächst folgenden Annahmen formuliert werden:

1. Der legislative Output im Bereich der Sozialpolitik dürfte ab 1958 kontinuierlich zunehmen. Ab 1974, dem Datum des ersten sozialpolitischen Aktionsprogramms der Kommission, wäre ein weiterer Schub zu erwarten, bei dem allerdings unverbindlichere Akte (Beschlüsse programmatischer Art) vor verbindlichen Verordnungen und Richtlinien im Sinne eines „Herantastens“ verabschiedet werden. Mit der EEA könnte aufgrund der Änderung des Entscheidungsmodus für den Rat ein politiksegmentspezifisches Wachstum für die auf ex-Art. 118a fundierten Akte erwartet werden. In ähnlicher Weise würden wir aufgrund der primärrechtlichen Ausdifferenzierung des Politikfelds „Sozialpolitik“ durch Maastricht eine Outputsteigerung – insbesondere für die neuen Politiksegmente im Sozialprotokoll – erwarten.
2. Bis zur EEA dürften die Rechtsakte vor allem auf ex-Art. 2, 118, 100 und 235 sowie den Sozialfondsartikeln (123-128) und denjenigen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer (48-51) gründen.
3. Nach der EEA und verstärkt nach Maastricht dürften die auf Art. 100 und 235 gestützten Rechtshandlungen allerdings zurückgehen und die Anzahl der anderen Rechtsakte, insbesondere jener, die auf Artikel 118a und 100a gründen, nach Maastricht jedoch auch die auf das Sozialprotokoll bezugnehmenden Grundlagen ansteigen.
4. Aufgrund der Verfahrensdynamiken nehmen wir bis Maastricht eine signifikante Zahl von Organhandlungen an, bei denen der Zeitraum vom Vorschlag der Kommission bis zur Verabschiedung durch den Rat erheblich länger dauert als nach Maastricht. Der Grund dürfte hierbei in der dürftigen Ausstattung des EWG-Vertrags mit qualifizierten Mehrheitsregeln liegen.
5. Hinsichtlich der Frage des Verbindlichkeitsgrades nehmen wir an, daß in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Sicherheit am Arbeitsplatz und für den Bereich des Sozialfonds Beschlüsse von hoher Verbindlichkeit fallen (Verordnungen oder Richtlinien mit kurzen Fristen), da die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine der Grundaufträge des EGV bildet. In den Koordinierungsbereichen dürfte der Verbindlichkeitsgrad dagegen geringer ausfallen, da die Kommission einen Auftrag zur Berichterstattung, nicht aber zur förmlichen Initiierung von Rechtsakten besitzt.
6. Angenommen könnte ferner, dass der legislative Output ab Maastricht
  - a) angesichts des britischen Opt-Out und damit des Ausscheidens einer entscheidenden Blockademöglichkeit,
  - b) und der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen

zunimmt, zumal Griechenland, Portugal, Irland und Spanien ohne UK über keine blockierende Minderheit im Rat verfügen.

7. Andererseits können wir aber auch davon ausgehen, dass die Rechtsgrundlagenauslastung nicht ins „uferlose“ steigt, da die Kommission Sorge dafür trägt, daß aus Gründen der Einhaltung der Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts Maßnahmen ohne UK nur in begrenztem Rahmen verabschiedet werden.
8. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments dürfte ab der EEA deutlich zunehmen; verglichen mit „parlamentsmächtigeren“ Politikfeldern wie der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt wird das Parlament in der Sozialpolitik aber auch nach Maastricht nur eine Nebenrolle spielen. Hauptursache ist hierfür weniger die geringfügige Ausstattung der sozialpolitischen Handlungsgrundlagen mit parlamentsrelevanten Aktionsangeboten, sondern vielmehr der Umstand, daß die Vertragsreformen EEA und Maastricht zwar immer wieder neue sozialpolitische Grundlagen geschaffen, diese aber bis Amsterdam nie im Rahmen eines einzigen Vertragskapitels konsolidiert haben. Folge dieser losen Aufaddition sozialpolitischer Handlungsermächtigungen war damit auch ein Nebeneinander von parlamentsschwachen und parlamentsmächtigen Verfahren. Nur ex-Artikel 118 wurde mit der EEA in verfahrensmäßiger – und erst in zweiter Linie in materieller – Hinsicht ergänzt.

## 6. Sozialpolitik nach Lissabon

Der vermeintlich "unsoziale" oder "neoliberale" Charakter ist einer der schwerwiegendsten Kritikpunkte, die der Europäischen Union auch nach den Verhandlungen des Verfassungskonvents und zum Lissabonner Vertrag vorgeworfen werden. Tatsächlich bestätigt der geltende Vertrag den weitgehend asymmetrischen Verlauf der Integration im Hinblick auf die durch sie erfasste, funktionale Reichweite: den vielen marktschaffenden Maßnahmen steht verhältnismäßig wenig sozialpolitische Regulierung auf europäischer Ebene entgegen.

Mit dem Vertrag von Lissabon sind einige Reformen verbunden, die das sozialpolitische Profil der Union (weiter) stärken sollen. Gleichwohl sind viele dieser neuen Regeln nur eine Verschriftlichung bereits gängiger Praktiken oder der Rechtsprechung des EuGH und stellen somit lediglich eine neue Akzentsetzung dar.

### Werte und Ziele

Analog zum Verfassungsvertrag betont der LV den grundsätzlich sozialen Charakter der EU durch entsprechende Werte und Ziele. So werden im neu eingeführten Art. 2 EUV unter anderem **Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung** zu jener Werteordnung gezählt, an die sich nicht nur die Union, sondern nach Artikel 7 EUV auch die Mitgliedstaaten zu halten haben. Gleichzeitig sind die Ziele im Vergleich zum EUV in der Version von Nizza ambitionierter formuliert. Während im alten Primärrecht lediglich die Förderung des "**sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus**" und die Stärkung des "sozialen Zusammenhalts" gefordert wurden, wirkt die Union nach dem **neuen Art. 3 (3) EUV auf eine "soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, [...] hin**" und "bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes".

Zwar entspricht der neue Zielekatalog nur teilweise dem Vorschlag, den die Arbeitsgruppe "Soziales Europa" während des Verfassungskonvents erarbeitete (sie plädierte für etliche

weitere Ziele, wie etwa "Qualität der Arbeit" oder "effiziente und hochwertige Sozialdienste"). Dennoch scheint der LV einem der zentralen Anliegen des Verfassungskonvents, nämlich die sozialen den wirtschaftlichen Zielen der EU gleichzustellen, zumindest auf der deklarativen und symbolischen Ebene gerecht zu werden.

## Grundrechte

Als größte Errungenschaft im sozialpolitischen Bereich wird häufig die EU-Grundrechtecharta angesehen, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wird. Dass sie nicht, wie im Verfassungsvertrag (Teil II) vorgesehen, integraler Gegenstand der Verträge wird, sondern Art. 6 (1) EUV lediglich auf die Charta verweist, ist dafür unerheblich. Allerdings wird die primärrechtliche Verankerung auch skeptisch gesehen, insbesondere vor dem Hintergrund der viel diskutierten "opt-outs": Gemäß Protokoll Nr. 30 schafft die Charta keine einklagbaren Rechte in Großbritannien und Polen (Art. 1 (1)). Zudem verbietet das Protokoll eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH sowie der polnischen und britischen Gerichte, eine Verletzung der Charta durch nationale Rechtsakte zu prüfen (Art. 1 (2)). Die Auswirkung dieser Sonderregelung bleibt fraglich. So impliziert etwa die Formulierung "keine Ausweitung", dass bereits solche Befugnisse existieren. Außerdem bestehen die durch den EuGH richterrechtlich entwickelten Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze nach Artikel 6 (3) EUV fort. Letztlich hat die Charta infolge der Heranziehung durch europäische und etliche nationale Gerichte sowie der Selbstbindung der EU-Organe ohnehin schon eine immense normative Wirkung entfaltet. Dieser kritischen Ansicht zufolge sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen umfassenden Grundrechtsschutz also bereits vorhanden; die Art und Weise der Verankerung der Charta im Vertrag von Lissabon wird dagegen als ein "hässliches Signal zur Frage der gemeinsamen Wertebasis der Mitgliedstaaten"<sup>15</sup> angesehen.

## Kompetenzen

Die Sozialpolitik fällt nach dem LV in die **geteilte Zuständigkeit** (Art. 4 (2b) AEUV), d.h. die "Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat" (Art. 2 (2) AEUV). Dies betrifft allerdings nur die "Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte", also hauptsächlich die **in Artikel 153 AEUV ausgewiesenen Bereiche** mitsamt der dort (unverändert) festgelegten Einschränkungen. Die gegenwärtige Kompetenzordnung wird demnach beibehalten.

Als bedeutende Änderung könnte sich hingegen **Artikel 9 AEUV** erweisen, mit dem der Vertrag von Lissabon eine **soziale Querschnittsklausel** einführt. Demnach muss die Union bei **"der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung"** tragen.

Auch in diesem Bereich war die EU schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags tätig. Teil der im Jahr 2000 durch den Europäischen Rat verabschiedete Lissabon-Strategie war die Europäische Sozialagenda, die eine Mischung aus EU-Rechtsvorschriften, Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten (Offene Methode der Koordinierung) und Sozialem Dialog vorsah, um so unterschiedliche Ziele wie Lebenslanges Lernen und Mobilität, Sicherheit und Gesundheit am

---

15 Vgl. Mayer, Franz, "Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die GrundrechteCharta? - Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon", in: Pernice, Ingolf (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 87-98.

Arbeitsplatz oder die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei Außenbeziehungen und Beitrittsverhandlungen zu verfolgen.

Wichtiger noch als den Einfluss auf die Politikgestaltung der Organe schätzt demnach der "Schöpfer" dieser Klausel, der ehemalige belgische Minister Frank Vandenbroucke, ihre rechtliche Bedeutung ein. **Sie soll vor allem die mitgliedstaatlichen Positionen in wettbewerbsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren stärken, in denen sich sozialpolitische Argumente bislang auf keine eigene Vertragsgrundlage stützen konnten.**

#### Daseinsvorsorge

In diesem erweiterten Konfliktfeld zwischen europäischem Wettbewerb und nationaler Sozialpolitik schafft der Reformvertrag eine neue EU-Gesetzgebungskompetenz für Grundsätze und Bedingungen sog. "Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (Art. 14 AEUV).

Öffentliche Dienstleistungen wurden bis zum Inkrafttreten des LV besonders von den Regelungen zum freien Wettbewerb im Binnenmarkt erfasst, die insbesondere die Subventionierung mit öffentlichen Mitteln erschweren. In diesem hochsensiblen Bereich fungierte vor allem der EuGH als Schiedsstelle. Die neue Gesetzgebungskompetenz, die der Vertrag der EU in diesem Bereich verleiht, soll einen offeneren Entscheidungsprozess sicherstellen. Betreffende Verordnungen können nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden. Die Bestimmung, die ganze Systeme öffentlicher Dienstleistungen betrifft, war schon während des Verfassungskonvents stark umstritten. Während Befürworter darin eine Möglichkeit zur weiteren Absicherung gegen wettbewerbsrechtliche Eingriffe erkannten, sahen sich Gegner eben gerade durch die neue Kompetenz der Union in ihrer Gestaltungsfreiheit bedrängt. Vor diesem Hintergrund betont Artikel 14 AEUV nun die "Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren", während Protokoll Nr. 26 nochmals die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich **nichtwirtschaftlicher** Dienste herausstellt. Folgerichtig werden auch keine größeren Gesetzesvorschläge der Kommission in diesem Bereich erwartet.

#### Koordinierung und sozialer Dialog

Die Sozialpolitik erhält mit dem LV einen eigenen Titel (X). Darin wird die Union gemäß Art. 152 AEUV dazu verpflichtet, die Rolle der Sozialpartner anzuerkennen und zu fördern sowie deren Autonomie zu achten. Im gleichen Artikel wird der Dreigliedrige Sozialgipfel - bestehend aus EU-Vertretern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften - vertraglich verankert und somit aufgewertet (bisherige Grundlage war ein Beschluss des Rates aus dem Jahr 2003 (2003/174/EG)).

Artikel 156 AEUV führt die Offene Methode der Koordinierung für die Sozialpolitik ein - wenn auch nicht unter diesem Namen. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um die Kodifizierung gängiger Praxis; die OMK "Sozialschutz und soziale Eingliederung" lief bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie. Fast ebenso alt wie die OMK sind die schon während des Verfassungskonvents diskutierten Kritikpunkte an der offenen Koordinierung; aber genau wie der Verfassungsvertrag greift auch der LV keinen einzigen davon auf.

#### Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsverfahren im Bereich der Sozialpolitik bleiben weitestgehend unverändert. Der von der Kommission mitgetragene Vorschlag der Arbeitsgruppe "Soziales Europa" im Konvent, die sozialpolitischen Kompetenzen zu präzisieren und somit die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu erleichtern, wurde im Konvent zurückgewiesen. Die einzige

Ausnahme bildet **Artikel 48 AEUV zur sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer**. Allerdings wird in diesem Fall gleichzeitig eine **"Notbremse" für die Mitgliedstaaten** installiert: Sehen diese "wichtige Aspekte" ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit durch ein Gesetzgebungsvorhaben der Union gefährdet, können sie eine Befassung des Europäischen Rates beantragen; das Vorhaben ist daraufhin bis auf weiteres ausgesetzt. Der Europäische Rat hat dann vier Monaten Zeit für eine (Nicht-)Entscheidung: Entweder verweist er "den Entwurf an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird, oder [...] er sieht von einem Tätigwerden ab, oder aber er ersucht die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags; in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen".

### Entscheidungsverfahren der EU-Organe entsprechend des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Legende:

**Gelb unterlegte Zellen weisen auf Neuerungen im Vergleich zur EU/EG-V-Fassung des Vertrags von Nizza hin.**

**Grün unterlegte Zellen weisen auf Bereiche hin, die von der Mitteilung der Kommission KOM(2019)186 endg. erfasst werden**

|               |  |
|---------------|--|
| (QM):         | Ratsabstimmungen mit qualifizierter Mehrheit der gewogenen Stimmen |
| (E):          | Einstimmigkeit im Rat  |
| (WSA):        | nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses               |
| (ADR):        | nach Anhörung des Ausschusses der Regionen                         |
| (EZB):        | nach Anhörung der Europäischen Zentralbank                         |
| (KOM):        | nach Anhörung der Kommission                                       |
| (IR KOM):     | Initiativrecht Kommission  |
| (IR MS):      | Initiativrecht Mitgliedstaaten                                     |
| (Em. EZB):    | auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank                        |
| (Em. KOM):    | auf Empfehlung der Kommission                                      |
| (Em. Rat):    | auf Empfehlung des Rates   |
| (Stell. KOM): | nach Stellungnahme der Kommission                                  |
| (BKOM):       | Beschlussrecht der Kommission                                      |
| (OKOM):       | ohne explizites Vorschlags- oder Empfehlungsrecht der Kommission   |

| OGV (IR KOM)   | ZUSTIMMUNG EP   | KONSULTATION EP   | INFORMATION oder UNTERRICHTUNG EP | KEINE EP-BETEILIGUNG |
|--|---|---|-----------------------------------|----------------------|
| <b>NICHTDISKRIMINIERUNG UND UNIONSBÜRGERSCHAFT</b>                                       |   |   |                                   |                      |
| <u>Art. 18 (QM) (IR KOM)</u><br>Diskriminierungsverbot aufgrund der Nationalität         | <u>Art. 19 (E) (IR KOM)</u><br>Diskriminierungsbekämpfung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung | <u>Art. 21.3 (E) (IR KOM)</u><br>Aufenthaltsrecht mit Blick auf Soziale Sicherheit und Sozialversicherung |                                   |                      |
| <u>Art. 19.2 (QM) (IR KOM)</u><br>Fördermassnahmen zu Diskriminierungsbekämpfung nach 19 |   |   |                                   |                      |
| <b>DER BINNENMARKT</b>   |   |   |                                   |                      |

| OGV (IR KOM)   | ZUSTIMMUNG EP | KONSULTATION EP  | INFORMATION oder<br>UNTERRICHTUNG EP | KEINE EP-BETEILIGUNG   |
|--|---------------|--|--------------------------------------|--|
|  |               |  |                                      | <b>Art. 26.3 (QM), IR KOM</b><br>Ratsverordnungen und -Beschlüsse, mit denen die Leitlinien und Bedingungen festgelegt werden, die erforderlich sind, um in allen betroffenen Sektoren des Binnenmarktes einen ausgewogenen Fortschritt zu gewährleisten.  |
| <b>FREIZÜGIGKEIT; FREIER DIENSTLEISTUNGSVERKEHR</b>  |               |  |                                      |  |
| <b>Art. 46 (QM) (WSA) (IR KOM)</b><br>Verordnungen und Richtlinien über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer   |               |  |                                      | <b>Art.47 („die Mitgliedstaaten...“)</b><br>Die Mitgliedstaaten fördern den Austausch junger Arbeitskräfte im Rahmen eines gemeinsamen Programms.  |
| <b>Art. 48 (QM) (IR KOM)</b><br>Soziale Sicherungsmaßnahmen für Wanderarbeitnehmer<br><br>Notbremse! : Erklärt ein Mitglied des Rates, dass ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. |               |  |                                      | <b>Art. 48 (E) (OKOM)</b><br>Notbremse: Nach Aussprache geht der Europäische Rat binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens wie folgt vor:<br><br>Rücküberweisung des Entwurfs an den Rat, wodurch die Aussetzung des OGV beendet wird, oder<br><br>er sieht von einem Tätigwerden ab, oder<br><br>Ersuchen der Kommission zur Vorlage eines neuen Vorschlags; in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen. |
| <b>BESCHÄFTIGUNG</b>   |               |  |                                      |  |
| <b>Art.149 (QM) (WSA)(ADR) (IR KOM)</b><br>Anreizmaßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Beschäftigungspolitiken der MS  |               | <b>Art.148.2 (QM) (WSA) (ADR) (Beschäft.ausschuß) (IR KOM)</b><br>Leitlinien zur Beschäftigungspolitik |                                      | <b>Art. 148.1 (E im Europäischen Rat)</b><br>Schlußfolgerungen des Europäischen Rates über die zur Beschäftigungslage  |
|  |               | <b>Art. 150 (EM) (OKOM)</b><br>Einsetzung eines Beschäftigungsausschusses                              |                                      | <b>Art. 148.4 (QM) (Em. KOM)</b><br>Beschäftigungspolitische Empfehlungen an die MS  |
| <b>SOZIALPOLITIK</b>   |               |  |                                      |  |
| <b>Art. 153 (2a) (QM)(WSA) (ADR) (IR KOM)</b>  |               | <b>Art. 153.1 (E)(IR KOM) (WSA) (ADR)</b>  |                                      |  |

| OGV (IR KOM)  | ZUSTIMMUNG EP | KONSULTATION EP   | INFORMATION oder<br>UNTERRICHTUNG EP  | KEINE EP-BETEILIGUNG                                |
|---|---------------|---|---|---|
| Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben |               | Mindestvorschriften für Soziale Sicherheit und Schutz der Arbeitnehmer;<br><br>Schutz der AN bei Beendigung des Arbeitsvertrags;<br><br>Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen  |   |   |
| <b>Art. 153 (2b) (QM)(WSA) (ADR) (IR KOM)</b><br><br>Richtlinien zu Mindestvorschriften: Arbeitsbedingungen, Arbeitsumwelt, Information/Konsultation der AN; Kollektivvertretung AN/AG, Chancengleichheit; Eingliederung ausgegrenzter Personen   |               | <b>Art. 153.3 (E)(IR KOM) - Brückenklausel</b><br><br>Beschuß, welche der unter Art. 153.3 fallenden Bereich in das OGV überführt wird. (Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten | <b>Art. 155.1 (QM) (IR KOM)</b><br><br>Durchführung von gemeinschaftlichen Bestimmungen, die zwischen den Sozialpartnern vereinbart wurden.                                   |   |
| <b>Art. 157.3 (QM) (WSA) (IR KOM)</b><br><br>Maßnahmen zur Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen Männern und Frauen  |               | <b>Art. 160 (EM)(OKOM)</b><br><br>Einsetzung eines Ausschusses für Sozialschutz   | <b>Art. 155.2 (E) (IR KOM)</b><br><br>Durchführung von gemeinschaftlichen Bestimmungen, die zwischen den Sozialpartnern im Bereich der Sozialen Sicherheit vereinbart wurden. |   |
| <b>Art. 164 (QM) (WSA)(ADR) (IR KOM)</b><br><br>Durchführungsbeschlüsse des ESF   |               |   |   |   |
| <b>Art. 168.4 (QM) (WSA/ADR) (IR KOM)</b><br><br>Maßnahmen zur Festlegung von Qualitätsstandards für Organe menschlichen Ursprungs, zum Veterinärwesen und Pflanzenschutz und über gesundheitspolitische Förderprogramme  |               |   |   | <b>Art. 168.6 (QM) (IR KOM)</b><br><br>Empfehlungen |
| <b>Art. 168.5 (QM) (WSA/ADR) (IR KOM)</b><br><br>Fördermaßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit sowie insbesondere zur Bekämpfung der weit   |               |   |   |   |

| OGV (IR KOM)  | ZUSTIMMUNG EP | KONSULTATION EP | INFORMATION oder<br>UNTERRICHTUNG EP | KEINE EP-BETEILIGUNG |
|---|---------------|-----------------|--------------------------------------|----------------------|
| verbreiteten schweren grenzüberschreitenden Krankheiten, Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie Maßnahmen, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch zum Ziel haben |               |                 |                                      |                      |

## 7. Auswertung der Rechtshandlungen im Bereich der Europäischen Sozialpolitik

Zur Überprüfung unserer Ausgangsannahmen über den angenommenen, makropolitisch erfaßbaren Integrationstrend auf der „Brüsseler“ Ebene untersuchen wir die Rechtsakte der EG/EU daraufhin, ob und ggf. in welchem Umfang:

- (1) der **Entscheidungoutput der Akteure Europäisches Parlament, Ministerrat der EU und Kommission** über die Zeit zu- oder abgenommen hat,
- (2) die sekundärrechtliche Nutzung der jeweils **neuen oder einer Revision unterzogenen Politikfelder bzw. Vertragsgrundlagen** zu- oder abgenommen hat,
- (3) die Nutzung der **Subsidiaritätsklausel** zu- oder abgenommen hat,
- (4) die Zahl der **Gremiensitzungen** der Organe und Institutionen der EG/EU zu- oder abgenommen hat,
- (5) die **Sitzungsfrequenz** dieser Gremien zu- oder abgenommen hat,
- (6) die **Entscheidungsdauer** (Differenz zwischen Vorschlag und Erlaß eines Rechtsaktes) zu- oder abgenommen hat,
- (7) die **Entscheidungsproduktivität** (Anzahl der Rechtsakte im Verhältnis zur Anzahl der Gremiensitzungen) zu- oder abgenommen hat,
- (8) die Nutzung der „**supranationalen**“ **Entscheidungsverfahren** zu- oder abgenommen hat,
- (9) der **Grad der Verbindlichkeit** von Entscheidungen zu- oder abgenommen hat, und die Nutzung etwaig durch Maastricht eröffneter **Mehrheitsabstimmungen** im Rat der EU zu- oder abgenommen hat.

## 8. Ergebnisse

Für den Bereich Sozialpolitik kann entlang der oben gestellten Kriterien folgendes festgehalten werden:

|          |             |
|----------|-------------|
| ERGEBNIS | INDIKATOREN |
|----------|-------------|

| <p>Die <b>Verbindlichkeit der „nach Maastricht“ erlassenen Rechtshandlungen</b> ist im Verhältnis zur Gesamtzahl aller sozialpolitischen Rechtshandlungen „vor Maastricht“ <b>zurückgegangen</b>. Dies zeigt sich vor allem bei der relativen Anzahl der Verordnungen (19% vor / 6% nach Maastricht). Ebenfalls nimmt seit Maastricht der relative Anteil der Richtlinien (12% vor / 8% nach Maastricht) ab. Dagegen steigt der Anteil der rechtlich eher unverbindlichen Empfehlungen an (25% nach / 12% vor Maastricht).</p> <p>Hinsichtlich der herangezogenen Entscheidungsverfahren und –modi zeigen sich interessante Änderungen: So nimmt beim Rat der relative Anteil der Nutzung von Grundlagen mit der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidung bis 2004 langsam zu; die Nutzung der Rechtsgrundlagen, in denen die Einstimmigkeit zwingend vorgeschrieben ist, ist jedoch in sehr viel stärkerem Maße gewachsen. Seit der Kommission Barroso befindet sich Nutzung der sozialpolitisch einschlägigen Rechtsgrundlagen im Niedergang. Einzig die mit QMV und OGV ermöglichen Programmmaßnahmen der Sozial- und Globalisierungsfonds werden genutzt.</p> <p>Beim EP fallen die Änderungen weniger deutlich aus. Während zwischen EEA und Maastricht der Anteil der Kooperationsverfahren am Gesamtoutput nur leicht zugenommen hat, gingen die Konsultationen geringfügig zurück. <b>Unverändert hoch bleibt aber der Anteil von sozialpolitischen Rechtsakten mit ca. 75% ohne jedwede EP-Beteiligung.</b></p>   | <p><b>bevorzugte Methode</b></p> |                             |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
|--|----------------------------------|-----------------------------|----------------|------|---|---|------|---|---|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------|---|-----|------------------------------------|
| <p>Nach einem Anstieg in den frühen 1970er Jahren bis etwa 1984/85 folgt eine abflachende Entwicklung, die bis heute ungebrochen scheint.</p> <p>Vergleicht man die Entwicklung der Sozialpolitik mit dem allgemeinen makropolitischen Trend der Rechtsakte des Rates (politikbereichsübergreifend), dann wird deutlich, daß die Entwicklungen im rechtsverbindlichen Sozialoutput der EG/EU nicht parallel oder geringfügig versetzt zum allgemeinen Trend, sondern viel eher genau im Gegensatz hierzu – auf sehr niedrigem Niveau verlaufen.</p> <div data-bbox="199 1411 1005 1848"> <table border="1"> <caption>Verhältnis EU-Acquis und EU-Sozialpolitik</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>Sekundärrecht Sozialpolitik</th> <th>Rat und EP/Rat</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1954</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>1957</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>1960</td><td>0</td><td>100</td></tr> <tr><td>1963</td><td>0</td><td>150</td></tr> <tr><td>1966</td><td>0</td><td>300</td></tr> <tr><td>1969</td><td>0</td><td>350</td></tr> <tr><td>1972</td><td>0</td><td>450</td></tr> <tr><td>1975</td><td>0</td><td>550</td></tr> <tr><td>1978</td><td>0</td><td>650</td></tr> <tr><td>1981</td><td>0</td><td>680</td></tr> <tr><td>1984</td><td>0</td><td>700</td></tr> <tr><td>1987</td><td>0</td><td>650</td></tr> <tr><td>1990</td><td>0</td><td>550</td></tr> <tr><td>1993</td><td>0</td><td>450</td></tr> <tr><td>1996</td><td>0</td><td>400</td></tr> <tr><td>1999</td><td>0</td><td>450</td></tr> <tr><td>2002</td><td>0</td><td>480</td></tr> <tr><td>2005</td><td>0</td><td>450</td></tr> <tr><td>2008</td><td>0</td><td>400</td></tr> <tr><td>2011</td><td>0</td><td>450</td></tr> <tr><td>2014</td><td>0</td><td>550</td></tr> <tr><td>2017</td><td>0</td><td>500</td></tr> </tbody> </table> </div> | Jahr                             | Sekundärrecht Sozialpolitik | Rat und EP/Rat | 1954 | 0 | 0 | 1957 | 0 | 0 | 1960 | 0 | 100 | 1963 | 0 | 150 | 1966 | 0 | 300 | 1969 | 0 | 350 | 1972 | 0 | 450 | 1975 | 0 | 550 | 1978 | 0 | 650 | 1981 | 0 | 680 | 1984 | 0 | 700 | 1987 | 0 | 650 | 1990 | 0 | 550 | 1993 | 0 | 450 | 1996 | 0 | 400 | 1999 | 0 | 450 | 2002 | 0 | 480 | 2005 | 0 | 450 | 2008 | 0 | 400 | 2011 | 0 | 450 | 2014 | 0 | 550 | 2017 | 0 | 500 | <p><b>verbindlicher Output</b></p> |
| Jahr   | Sekundärrecht Sozialpolitik      | Rat und EP/Rat              |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1954   | 0                                | 0                           |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1957   | 0                                | 0                           |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1960   | 0                                | 100                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1963   | 0                                | 150                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1966   | 0                                | 300                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1969   | 0                                | 350                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1972   | 0                                | 450                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1975   | 0                                | 550                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1978   | 0                                | 650                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1981   | 0                                | 680                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1984   | 0                                | 700                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1987   | 0                                | 650                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1990   | 0                                | 550                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1993   | 0                                | 450                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1996   | 0                                | 400                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 1999   | 0                                | 450                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2002   | 0                                | 480                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2005   | 0                                | 450                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2008   | 0                                | 400                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2011   | 0                                | 450                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2014   | 0                                | 550                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |
| 2017   | 0                                | 500                         |                |      |   |   |      |   |   |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |      |   |     |                                    |

|   |  |
|---|--|
|   |  |
| <p>Insgesamt zeigt sich folgendes Bild: „Neue“ Artikel wie ex-118a als mit der EEA neu eingeführter Vertragsartikel werden zwar ab 1987 intensiv genutzt; im Vergleich zu ex-235 und dem weiterhin gültigen ex-Artikel 118 fällt die Nutzung dieser „neuen“ Vertragsgrundlage jedoch weitaus geringer aus als zu vermuten gewesen wäre. Sehr viel drastischer ist die „Nicht-Nutzung“ der Vertragsgrundlagen im Maastrichter Sozialprotokoll.</p>   | <p><b>Nutzung der neuen Politikfelder</b></p>                    |
| <p><b>Vor Maastricht</b> oszilliert die Gesamtentscheidungsdauer für sozialpolitische Akte um einen relativ hohen Wert von <b>durchschnittlich ca. 900 Tagen</b>; eine eindeutige Tendenz ist hierbei nicht abzulesen, die zeitlichen Ausreißer nach oben nehmen aber ab 1987 (EEA) tendenziell ab. <b>Nach Maastricht</b> ist ein langsamer, aber stetiger Abschwung hin zu kürzeren Verfahren festzustellen. Bis Frühjahr 1995 noch etwa <b>600/700 Tage, danach unter 500 Tage</b>. Dies deutet zunächst auf zeitlich befristete Verfahren (Kooperation und Mitentscheidung) hin. Die Nutzung der Vertragsgrundlagen läßt aber auch vermuten, daß neben den ab 1987 auftauchenden Kooperationen auch unter dem Einstimmigkeitszwang verhandelte Rechtshandlungen im Schnitt kürzer verlaufen als vor 1987.</p> | <p><b>Entscheidungsdauer</b></p>                                 |
| <p><b>Beim Rat nimmt der relative Anteil der Nutzung qualifizierten Mehrheitsverfahren ab Maastricht geringfügig zu; die Einstimmigkeitsverfahren sind bis 2004/2005 hier jedoch in sehr viel stärkerem Maße gewachsen.</b> Einfache Mehrheitsentscheidungen gehen etwa in dem Ausmaß zurück wie qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ansteigen.</p> <p>Die geringe Nutzung der sozialpolitisch relevanten Rechtsgrundlagen spiegelt sich auch im allgemeinen Niedergang des verbindlichen Rechts der EU. Nur auf den ersten Blick wäre anzunehmen, dass sich die EU sekundärrechtlich seit der Phase EEA/Maastricht im „Dauerzustand“ bewegt:</p>   | <p><b>Nutzung der supranationalen Entscheidungsverfahren</b></p> |



