

## Dossier

# Der Verfassungsvertrag und das „soziale Europa“

SABINE VON OPPELN\*

Am 17./18. Juni 2004 verabschiedete der Europäische Rat in Brüssel den Vertrag für eine Verfassung der Europäischen Union. Nach einem dornenreichen Weg, auf dem das Projekt eines europäischen Verfassungsvertrages immer wieder auf dem Spiel zu stehen schien, wird dieses Ereignis als ein Meilenstein im Prozess der europäischen Integration hervorgehoben. So gilt die Unterzeichnung des Vertrages, als ein Zeichen dafür, dass die Krise, die seit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages die europäische Politik kennzeichnete, überwunden werden kann. Denn insbesondere die institutionelle Handlungsfähigkeit der erweiterten Union, die Bindungen der Bürger an das europäische Einigungsprojekt und die Rolle der Union als internationaler Akteur sollen durch den Verfassungsvertrag eine wesentliche Verbesserung erfahren. Die Tatsache, dass die Mehrheit der europäischen Bürger einen europäischen Verfassungsvertrag begrüßt<sup>1</sup>, könnte die Hoffnungen auf die positiven Auswirkungen des Vertrages auf die Einstellungen und das Verhalten der Bürger der Union bestärken.

Andererseits steht der schwierige und in seinem Ausgang keineswegs sichere Prozess der Ratifizierung des Verfassungsvertrages

durch die Mitgliedstaaten der Union noch bevor. Schon jetzt ist in zwölf von 25 Mitgliedstaaten, wie unter anderem in Dänemark, Irland, Polen oder Großbritannien und Frankreich, ein Referendum entweder vorgeschrieben oder aus unterschiedlichsten politischen Erwägungen von der jeweiligen Regierung angekündigt worden. In anderen Ländern ist diese Frage wie in Italien und Belgien noch offen. Auf jeden Fall ist der Ausgang dieser Referenden in mehreren Fällen mehr als ungewiss. Anlass zur Beunruhigung haben auch die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 10. bis zum 13. Juni 2004 gegeben. Mit einer Wahlbeteiligung von 45,6 Prozent im europäischen Durchschnitt wurde ein neuer historischer Tiefststand erreicht<sup>2</sup>. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten der EU lag die Wahlbeteiligung häufig noch weit unter diesem europäischen Durchschnittswert und in nicht wenigen Ländern haben wie in Polen und auch in Belgien europakritische Parteien einen regen Zulauf verzeichnen können. Erneut deutlich geworden ist hier ein tiefgreifendes Misstrauen gegenüber der Problemlösungsfähigkeit der Politik, das nicht nur die jeweils regierenden nationalen Parteien, sondern die europäische Politikgestaltung und damit die EU in ihrer

\* Dr. Sabine von Oppeln ist Dozentin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft (Berlin) und verantwortlich für den deutsch-französischen Studienzyklus des Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin und des IEP Paris.

Gesamtheit betrifft. So leidet die EU seit dem Abschluss des Maastrichter Vertrages an einem sprunghaft angestiegenen Vertrauensverlust der Bevölkerungen, der auch nicht durch eine neue Europabegeisterung in den neuen Mitgliedstaaten aufgefangen oder revidiert werden kann. Den Hintergrund dieses weit verbreiteten Misstrauens bilden eine in zunehmendem Maße von Konkurrenz und Verteilungskämpfen geprägte Europapolitik und der Verlust der sozialen Kohäsion, der seit der Einrichtung von Binnenmarkt und Währungsunion immer deutlicher geworden ist und in der erweiterten Union eine gefährliche Zuspitzung erfahren kann.

Die Zukunft der EU hängt deshalb nicht allein von politisch-institutionellen Reformen und von einer Stärkung der Union in ihrer Rolle als internationaler Akteur ab. Eine zentrale Herausforderung liegt darüber hinaus in der Entwicklung eines tragfähigen Politikprojektes, das den Erfordernissen der sozialen Kohäsion innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung trägt und den Gefahren der Desintegration und Spaltung entgegenwirkt. Dass unter diesem Blickwinkel der nun verabschiedete europäische Verfassungsvertrag eher eine kontraproduktive Wirkung haben könnte, lässt sich am Beispiel der Sozialpolitik zeigen.

### **Blockade der Sozialpolitik als Herausforderung**

Ein Blick auf die Entwicklung europäischer Sozialpolitik zeigt<sup>3</sup>, dass einerseits seit Abschluss des Maastrichter Vertrages die sozialpolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene erheblich ausgeweitet wurden, dass damit aber andererseits keine Verbesserung des outputs der Sozialpolitik in Europa verbunden war. So sind mit dem rechtlich verbindlichen Sozialabkommen, das im Rahmen der Maastrichter Vertragsverhandlungen von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten unterzeichnet und mit dem Amsterdamer

Vertrag in das Vertragswerk der Gemeinschaft integriert wurde, die Kompetenzen der europäischen Ebene im Bereich der Sozialpolitik gestärkt worden. Die Festschreibung eines vergleichsweise umfangreichen Zielkatalogs (Art. 136 EGV), die Einigung auf den qualifizierten Mehrheitsentscheid zur schrittweisen Einführung von Mindeststandards, insbesondere bezüglich des Arbeitsschutzes und der Gleichstellung der Geschlechter (Art. 137,2 EGV), haben ebenso zur Stärkung der sozialpolitischen Regelungskompetenz der europäischen Ebene beigetragen wie die Verankerung des Sozialen Dialogs (Art. 137,4 EGV), der nicht nur die Anhörung der Sozialpartner vor Unterbreitung der Kommissionsvorschläge, sondern auch die Umwandlung der Beschlüsse der Sozialpartner in geltendes europäisches Recht ermöglicht. Zu einer zufriedenstellenden Bewältigung der sozialpolitischen Herausforderungen haben diese Veränderungen jedoch nicht geführt. In den letzten 10 Jahren hat sich die Krise der nationalen Wohlfahrtsstaaten beschleunigt, ohne dass eine Kompensation auf europäischer Ebene erfolgt ist. Symptome dieser Entwicklung sind die dauerhaft hohen Raten der Arbeitslosigkeit, zunehmende soziale Armut, wachsende soziale Ungerechtigkeit und die Krise der sozialen Sicherheitssysteme. Verantwortlich für die sich abzeichnende Blockade sozialpolitischer Regulierungsfähigkeit sind nicht nur die Strukturen der Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem, sondern vor allem die grundlegenden ordnungspolitischen Orientierungen europäischer Politik.

Die wohlfahrtsstaatlichen Handlungsspielräume werden durch die Stabilitätspolitik in der Eurozone ebenso unterminiert wie durch den mit der Marktintegration forcierten Druck der Standortkonkurrenz. Dieser dient der Rechtfertigung von Deregulierungsprozessen und als Vorwand für eine wettbewerbsorientierte Umgestaltung der Steuersysteme. Diese zieht ebenso wie die Li-

beralisierung des Kapitalverkehrs eine Erosion der Steuerbasis staatlichen Handelns nach sich<sup>4</sup>. Überdies wird die Steuerungsmacht der Mitgliedstaaten mit der Durchsetzung der Freizügigkeit und der zunehmenden Öffnung der Sozialversicherungssysteme für den europäischen Markt untergraben. Besonders deutlich zeichnet sich diese Entwicklung bereits im Gesundheitssektor ab. Nicht zuletzt wird die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik unmittelbar durch die Zunahme europäischer Normensetzung und die Rechtsprechung des EuGH begrenzt.

Auf der anderen Seite kann die sozialpolitische Handlungsschwäche der Mitgliedstaaten auf supranationaler Ebene nicht kompensiert werden. Hierzu fehlen nach wie vor die Kompetenzen wie auch die fiskalischen und administrativen Voraussetzungen. Sozialpolitik auf europäischer Ebene kommt deshalb primär in den rechtlichen Regelungen und den Entscheidungen des EuGH zum Ausdruck, die überdies nicht in erster Linie vom Anliegen einer Korrektur des Marktversagens, sondern von dem Ziel des „market-building“ bestimmt sind. Nicht Solidarität, sondern Sicherung des unverfälschten Wettbewerbs ist das tragende Motiv dieser Politik. So ist es kein Zufall, dass es im Wesentlichen die Fragen des Arbeitsrechtes und die für die Marktintegration wichtigen Fragen der Nichtdiskriminierung und Freizügigkeit sind, die durch Brüsseler Regelungen berührt werden. Der auf den Individualschutz vor Lebensrisiken und vor negativen Auswirkungen des Marktes abzielende Kernbereich sozialer Sicherung verbleibt demgegenüber im nationalen Regelungsbereich. Zu Recht wird deshalb angemerkt, dass der Bürger nur in seiner Rolle als „Markt- und Arbeitsbürger“, nicht jedoch mit dem Status der „sozialen Bürgerschaft“ Eingang in den europäischen Integrationsprozess gefunden hat<sup>5</sup>. Trotz einer erheblichen Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der supranatio-

nalen Ebene obliegt die Garantie der sozialen Kohäsion der Gesellschaften somit weiterhin den Nationalstaaten, die aber zugleich eine zunehmende Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit hinnehmen müssen.

Die immer wieder eingeforderte Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik, die sich – wenngleich zögerlich – auch der Verfassungskonvent zur Aufgabe gemacht hatte, müsste folglich in der Überwindung der nicht nur institutionell, sondern auch ordnungspolitisch begründeten Blockade sozialpolitischer Regulierungsfähigkeit erkennbar werden. Dabei dürften die Kernbereiche des sozialen Schutzes vor Lebensrisiken und vor negativen Auswirkungen des Marktes nicht ausgeschlossen werden. Im Kern geht es somit um die Entwicklung und Durchsetzung eines neuen Solidarmodells europäischer Politik, dass nicht nur institutionelle Aspekte, sondern vor allem die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik berücksichtigen müsste. Gemessen an diesen Herausforderungen führt die Überprüfung des Verfassungsvertrags zu enttäuschenden Ergebnissen.

### **Sozialpolitik im Spiegel des Verfassungsvertrags**

Schon die verspätete Einsetzung der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ zeigt, dass die sozialen Herausforderungen der europäischen Zusammenarbeit nicht zu den primären Anliegen der Arbeit des europäischen Konvents gehörten, der mit der Erarbeitung eines Entwurfs für den Verfassungsvertrag befasst war. Die Arbeitsgruppe, die im Dezember 2002 und im Januar 2003 insgesamt sechs Sitzungen abgehalten hatte, sollte unter sozialpolitischer Perspektive zu den Werten und Zielen der Union ebenso Stellung beziehen, wie zu den Zuständigkeiten und Verfahrensweisen europäischer Politik, angefangen von der Frage einer Ausdehnung des Mehrheitsentscheids über die Frage der Integration der

Methode der offenen Koordinierung<sup>6</sup> in das Vertragswerk bis hin zu möglichen Maßnahmen zur weiteren Festigung der Rolle der Sozialpartner<sup>7</sup>.

Im Ergebnis zeigt der Vertragsentwurf des Konvents wie auch der inzwischen unterzeichnete Verfassungsvertrag im Bereich der Sozialpolitik keine grundlegenden Veränderungen gegenüber dem bereits bestehenden Vertragswerk der EU. Zwar wurden bei der Zielbestimmung der Union die Vorschläge der Arbeitsgruppe in wichtigen Teilen berücksichtigt, so dass Artikel I-3, Absatz 3 des Verfassungsvertrags als Festschreibung einer Definition der sozialen Dimension der Union gewertet werden könnte. Danach strebt die Union „ein Europa der nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft an, die auf Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität abzielt...“. Andererseits wird jedoch der Binnenmarkt und das Grundprinzip eines freien und unverfälschten Wettbewerbs ebenso festgeschrieben (Art. I-3, Absatz 2 Verfassungsvertrag), wie an dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität (Art. III-74 Verfassungsvertrag) im Bereich der Währungspolitik festgehalten wird. Eine Korrektur der ordnungspolitischen Grundorientierungen im Sinne einer Erweiterung sozialpolitischer Spielräume ist somit nicht erfolgt. Im Gegenteil: Der neoliberalen Grundorientierung europäischer Politik wurde in noch nie da gewesener Weise ein verfassungsähnlicher Rang zugewiesen. Folgerichtig haben die ebenfalls von der Arbeitsgruppe des Konvents vorgeschlagenen zentralen Werte der sozialen Gerechtigkeit und der Solidarität bei der abschließenden Definition der Werte der Union (Art. I-2) keine Berücksichtigung gefunden. Im Blick auf die Zuständigkeiten und Verfahrensweisen bietet der Verfassungsvertrag keine neuen Perspek-

tiven. Die in den Artikeln III-98 bis III-109 des Verfassungsvertrags enthaltenen Sozialvorschriften weisen gegenüber dem bestehenden Vertragswerk keine wesentlichen Änderungen auf, abgesehen von der Einsetzung eines Ausschusses für Sozialschutz, der – beschränkt auf eine rein konsultative Funktion – die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission fördern soll (Art. III-105 Verfassungsvertrag).

Anzuzweifeln ist schließlich auch die immer wieder aufgestellte Behauptung, dass die Integration der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag zu einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Grundrechte führt. Infolge der mangelnden rechtlichen Präzision der Charta ist die Einklagbarkeit der in ihr enthaltenen Grundrechte keineswegs unzweideutig gesichert<sup>8</sup>. Überdies ist gerade im Blick auf die sozialen und ökologischen Rechte ein Grundrechtsverfall nicht auszuschließen. So bleiben die diesbezüglich im Verfassungsvertrag festgeschriebenen Rechte hinter den internationalen Menschenrechtserklärungen, zum Teil aber auch hinter den Grundrechten der mitgliedstaatlichen Verfassungen zurück. Zugleich ist aber zu erwarten, dass die in einem europäischen Verfassungsvertrag verankerten Grundrechte den Orientierungsrahmen für die Rechtsprechung des EuGH darstellen, der seinerseits einen großen Einfluss auf die Rechtsprechung in den Mitgliedstaaten hat<sup>9</sup>. Grundlegende soziale Rechte wie das Recht auf gerechtes Entgelt oder das Recht auf Arbeit, das in den Verfassungen von 13 der 15 alten Mitgliedstaaten der EU festgeschrieben ist, werden im Grundrechtsteil des Verfassungsvertrags nicht genannt. Dagegen wird die unternehmerische Freiheit (Art. II-16) und das Eigentumsrecht garantiert, ohne dass die für eine soziale Marktwirtschaft grundlegende soziale Verpflichtung des Eigentums explizit in den Text aufgenommen wurde (Art. II-17).

## Perspektiven des „sozialen Europa“

Zur Erklärung des im Blick auf die Sozialpolitik enttäuschenden Inhalts des Verfassungsvertrages wie auch zur Evaluierung der Perspektiven für eine Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik müssen die institutionellen, politisch-kulturellen und vor allem die politisch-strukturellen Rahmenbedingungen europäischer Sozialpolitik herangezogen werden. Auf die institutionellen Schranken einer für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlichen Sozialpolitik verweist Fritz W. Scharpf<sup>10</sup>. Er hebt hervor, dass einerseits die Verfahrensformen europäischer Politik einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Konsens zwischen den Mitgliedstaaten erfordern, dass aber andererseits aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und verschiedenen Traditionen der Sozialstaatsmodelle in den Mitgliedstaaten von einem „europäischen Sozialmodell“ als Grundlage konsensualer Politik keine Rede sein könne.

Das Dilemma der Sozialpolitik liegt nach Scharpf deshalb darin begründet, dass nationale Lösungen nicht mehr ausreichen, dass aber zugleich auf europäischer Ebene konsensuale Lösungen nicht erreichbar und majoritäre Lösungen weder durchsetzbar noch legitimierbar seien. In der Konsequenz plädiert er für die Aufgabe des Anspruches einheitlicher, für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Lösungsmuster und für die Stärkung der Strukturen der differenzierten Integration. Von einem europäischen Verfassungsvertrag sollte man nach Scharpf weder materielle noch institutionelle Vorschläge für eine europäische Sozialpolitik, sondern allein eine Verbesserung der Regelungen für die verstärkte Zusammenarbeit erwarten. Allein hierdurch könnten die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, die Probleme, die sie auf nationaler Ebene nicht mehr bewältigen können, in unterschiedlichen Gruppierungen der verstärkten Zusammenarbeit einer Lösung näher zu bringen.

Zu fragen wäre, ob die von Scharpf anvisierte Struktur der verstärkten Zusammenarbeit von Ländergruppen, die ähnlichen Sozialstaatsmodellen verhaftet sind, tatsächlich zu einer Stärkung der Handlungsautonomie dieser Länder gegenüber der mittel- und unmittelbaren Einflussnahme der europäischen Ebene führt. Wenig überzeugend ist darüber hinaus die zur Begründung eines fehlenden sozialpolitischen Konsenses angeführte These, dass die Regierungen es nicht wagen könnten, europäischen Lösungen zuzustimmen, die im eigenen Land die Strukturen des Sozialstaates grundlegend verändern würden. Haben doch die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Entwicklung des Binnenmarktes und der Währungsunion und insbesondere mit der Priorität der Stabilitätspolitik durchaus gemeinschaftsweit wirkenden Regelungen zugestimmt, mit denen bereits grundlegende Veränderungen der Strukturen des Sozialstaates im eigenen Land in Kauf genommen wurden. Ebenso könnte sich die von allen Mitgliedstaaten unterstützte Methode der offenen Koordinierung, die zunächst im Bereich der Beschäftigungspolitik entwickelt wurde und seit dem Europäischen Ratstreffen von Lissabon im März 2000 auch im Bereich der Sozialpolitik zur Anwendung kommen soll, als ein Instrument der Angleichung und des Umbaus der traditionellen schutzorientierten Sozialsysteme zugunsten der Erfordernisse angebotsorientierter Politik entpuppen<sup>11</sup>. Die von Scharpf vorgeschlagene Differenzierungsstrategie bietet somit keinen Schutz vor der bereits sichtbaren Erosion der traditionellen Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten. Überdies birgt diese als Notlösung erdachte Strategie auch die Gefahr einer Auflösung der sozialen Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten, was insbesondere im gesamteuropäischen Kontext zu erneuten Spaltungen führen könnte<sup>12</sup>. Noch pessimistischer als Scharpf beurteilt Offe<sup>13</sup> die Perspektiven sozialstaatlicher Politik in Europa. Er hebt die politisch-kulturel-

len Schranken wohlfahrtsstaatlicher Politik hervor. Aus demokratietheoretischer Perspektive vertritt er die These, dass nicht nur die Demokratie, sondern auch das europäische Modell des Wohlfahrtsstaates mit der Auflösung der Handlungsautonomie der Nationalstaaten grundsätzlich infrage gestellt wird. Der Grund: Nur in einer politisch verfassten Gemeinschaft könnten sich jene Vertrauens- und Solidarbeziehungen zwischen den Bürgern herausbilden und erhalten, die für das Funktionieren von Wohlfahrtsstaat und Demokratie unerlässlich seien. Demgegenüber stelle die EU als ein System ökonomisch verflochtener Nationalstaaten eine Zwischenlösung zwischen den beiden Polen intakter nationalstaatlicher Souveränität einerseits und eines föderalen europäischen Staates andererseits dar.

Das Dilemma dieses Gefüges ergäbe sich schließlich daraus, dass einerseits der soziale Schutz vor den negativen Auswirkungen der Marktintegration die Stärkung der Regulierungsgewalt auf europäischer Ebene erfordere; dass aber andererseits die Stärkung der supranationalen Ebene die Fremdbestimmung nationaler Politik durch die europäischen Institutionen und damit die Verletzung der allein im nationalen Rahmen zu gewährleistenden Prinzipien demokratischer Legitimation zur Folge haben kann. Im Rückgriff auf die von T.H. Marshall hervorgehobene Dreieinigkeit liberaler, demokratischer und sozialer Bürgerrechte warnt *Offe* vor der Gefahr, dass die sozialen und demokratischen Rechte abgebaut werden und sich der europäische Bürger tendenziell mit der Rechtsausstattung eines (neo)liberalen Marktteilnehmers begnügen muss. Eine Überwindung dieser Missstände ist nach *Offe* nicht zu erwarten, da eine Rückübertragung der Handlungsgewalt auf die Nationalstaaten ebenso auszuschließen sei wie eine eindeutige Verlagerung der Handlungskompetenz auf die supranationale Ebene. Ersteres scheitere an der ökonomischen Verflechtung der Mitglied-

staaten. Letzteres finde in dem mangelnden europäischen Bürgersinn und dem seit dem Abschluss des Maastrichter Vertrages sprunghaft angestiegenen Misstrauen der Bevölkerungen gegenüber der EU seine Grenzen. Überdies betont *Offe*, dass die wohlfahrtsstaatliche Problemlösungsfähigkeit auf nationaler wie europäischer Ebene in dem Maße eine zusätzliche Schwächung erfährt, in dem mit der Auflösung der nationalstaatlichen Grenzen und der Ausweitung der europaweiten Markt- und Konkurrenzbeziehungen ein Zerfall der sozialmoralischen Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politik gefördert wird.

Zur Frage, ob die Arbeit des Konvents und die Verabschiedung einer europäischen Verfassung – wie häufig vorausgesetzt – den europäischen Bürgersinn gestärkt hätte, sei an dieser Stelle lediglich angemerkt, dass der Verfassungsvertrag nicht auf die Konstitution einer politisch verfassten Gemeinschaft im Sinne einer (bundes)staatlichen Annäherung angelegt ist. Vielmehr wird das Mehrebenensystem, das von *Offe* als Demokratie und Wohlfahrtsstaat gleichermaßen gefährdender „Schwebezustand zwischen intergouvernementalen und supranationalen Elementen“ kritisiert wird, festgeschrieben. So wird die fortbestehende Souveränität der Nationalstaaten unter anderem mit der Neueinführung einer Regelung des Austritts aus der Union (Art. I-59 Verfassungsvertrag) in besonderem Maße betont. Wenngleich eine Aufkündigung der Mitgliedschaft in der Union aufgrund der wirtschaftlichen Konsequenzen inzwischen faktisch kaum möglich ist, wird durch diese Regelung zumindest symbolisch eine zeitliche Begrenztheit der Union in Erwägung gezogen. Hierdurch kann die Herausbildung eines europäischen Bürgersinn im Sinne *Offes* insofern behindert werden, als die Fiktion eines weit über die eigene Existenz hinausreichenden Bestandes der Gemeinschaft („Ewigkeitsfiktion“) eine wesentliche Grundlage für die Herausbil-

dung der Vertrauens- und Solidarbeziehungen der Bürger darstellt.

Trotz der Überzeugungskraft der These, dass eine politisch verfasste Gemeinschaft und entwickelte Solidar- und Vertrauensbeziehungen zwischen den Bürgern eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren demokratischer und wohlfahrtsstaatlicher Systeme darstellen, muss den Überlegungen *Offes* schließlich die Frage entgegengehalten werden, ob das klassische Modell der (National)Staatlichkeit eine den realen Entwicklungen der europäischen Staatenwelt entsprechende Grundlage für die Analyse geschweige denn für die Lösung der Problemstellungen europäischer Politik bietet. So kann die Krise von Demokratie- und Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht allein mit der Auflösung der (National) Staatlichkeit, sondern in einem sehr viel umfassenderen Sinn auch als Ausdruck eines Wandels der Staatlichkeit erklärt werden.

Ansatzpunkte für die Analyse der Ursachen und Konsequenzen eines Wandels der Staatlichkeit bieten unter anderem die verschiedenen Analysen der kritischen Integrationstheorie<sup>14</sup>. Sie heben die grundlegenden politischen und ökonomischen Strukturveränderungen als Hindernisse für eine Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik hervor. In dieser Perspektive wird die jüngere Entwicklungsdynamik der europäischen Integration, die Ende der 1970er Jahre mit dem Europäischen Währungssystem eingeleitet wurde und mit der Einführung des Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion ihren Höhepunkt gefunden hat, im Kontext des grundlegenden Wandels von der keynesianischen zur neoliberalen Form gesellschaftlicher Reproduktion analysiert und als Ausdruck zugleich aber auch als Motor der neoliberalen Restrukturierung interpretiert. Das erste für die Sozialpolitik relevante Merkmal dieser Entwicklung findet sich im Wandel der ordnungspolitischen Orientierungen zugunsten monetaristisch

begründeter Stabilitätspolitik und wettbewerbsorientierter Marktliberalisierung. Das zweite sozialpolitisch relevante Merkmal dieser Entwicklung findet sich in der Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zugunsten der Durchsetzung des neoliberalen Herrschaftskonsenses, der in erster Linie von den transnational agierenden Kapitalfraktionen dominiert wird. Das dritte Merkmal stellt schließlich die Veränderung der Staatlichkeit dar. Diese kommt in der Abkehr vom keynesianischen Modell des Wohlfahrtsstaates und in einer zunehmenden Bedeutung des internationalen Kontextes für Inhalt und Formen staatlicher Politik ebenso zum Ausdruck wie in der Verlagerung der staatlichen Regulierungsaufgaben auf die betroffenen Akteure<sup>15</sup>. Zusammenfassend ist aus Sicht der kritischen Integrationstheorie eine Verstärkung der sozialen Dimension europäischer Politik zumindest solange nicht zu erwarten, solange die Dynamik der europäischen Integration in erster Linie von den Gesetzmäßigkeiten neoliberaler Politik bestimmt ist.

### **Ein alternatives Modell europäischer Politikgestaltung**

Verwiesen wird allerdings auch darauf, dass die Verschärfung der sozialen und ökonomischen Probleme und die wachsende Kritik und Distanzierung der Bevölkerungen gegenüber der europäischen Politik als Anzeichen dafür zu werten sind, dass das europäische Projekt der neoliberalen Restrukturierung mit Abschluss des Maastrichter Vertrages seinen Zenit bereits überschritten habe<sup>16</sup>. Für eine Überwindung der hierdurch entstandenen Krise der Europäischen Union und eine Wende europäischer Politik wäre allerdings die Definition eines alternativen Projektes europäischer Politikgestaltung eine ebenso zwingende Voraussetzung wie die Formierung eines Bündnisses sozialer Kräfte, das in der Lage wäre, die politischen Kräfte

teverhältnisse im Sinne einer Durchsetzung dieses Projektes zu verändern<sup>17</sup>. An dieser Stelle gewinnt auch aus Sicht der kritischen Integrationstheorie die Frage einer europäischen Öffentlichkeit und die Entwicklung transnationaler Meinungsbildungsprozesse an Bedeutung. Ob globalisierungskritische Bewegungen wie ATTAC oder die geplante Neugründung einer Europäischen Partei der Linken hierzu erste tragfähige Ansätze bieten, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Im Fazit ist festzuhalten, dass die sozialpolitischen Vorschläge des Verfassungskonvents keinen Beitrag zu einer Aufhebung der institutionell wie auch ordnungspolitisch begründeten Blockierung der Sozialpolitik in Europa leisten. Im Gegenteil: Mit dem Verfassungsvertrag erhält die monetaristische Ausrichtung europäischer Politik einen verfassungsähnlichen Rang, was den Erfordernissen einer Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik zuwiderlaufen dürfte. Abgesehen davon widerspricht die Festschreibung von Politikinhalt der herkömmlichen Praxis verfassungsgebender Prozesse. Auch im europäischen Rahmen sollte die Entscheidung über Politikinhalt ein Ergebnis demokratischer Meinungsbildungsprozesse bleiben. Einem verfassungsähnlichen Text könnte es vorbehalten sein,

die hierfür erforderlichen institutionellen Rahmenbedingungen festzuschreiben.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass dem immer wieder erhobenen Postulat einer Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik unter den gegebenen Umständen enge Grenzen gesetzt sind. Neben den von Scharpf und Offe hervorgehobenen institutionellen und politisch-kulturellen Hindernissen ergibt sich die wichtigste Barriere einer an der sozialen Kohäsion orientierten Politik aus der monetaristischen und wettbewerbsorientierten Grundorientierung europäischer Politik, durch die einer sozial orientierten (Re-)Regulierung ökonomischer Prozesse die Grundlage entzogen wird. Partielle institutionelle Reformen bieten deshalb keine hinreichende Grundlage für eine Politikwende. Erforderlich ist vielmehr die Entwicklung und Durchsetzung eines alternativen Modells der sozialen und ökonomischen Entwicklung. Die soziale Dimension europäischer Politik kann somit nicht über einen Verfassungsvertrag, sondern allein durch eine Repolitisierung der transnationalen Auseinandersetzungen über die inhaltlichen Zielsetzungen europäischer Politik und durch einen Wandel gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse an Kontur gewinnen.

- 
- 1 Vgl. Flash Eurobarometer 159, The Future European Constitution, Februar 2004, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl159\\_fut\\_const.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl159_fut_const.pdf), 11.7.2004.
  - 2 Vgl. [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/index.html), 11.7.2004.
  - 3 Einen Überblick über die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik bieten *Leibfried, Stephan / Pierson, Paul*: Soziales Europa: Bilanz und Perspektiven. In: *Klingemann, Hans-Dieter / Neidhardt, Friedhelm* (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, (WZB-Jahrbuch 2000), Berlin, 2000, S. 321–360 und *Falkner, Gerda*: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: „Politische Vierteljahresschrift“, 2/2000, S. 279–301.
  - 4 Vgl. *Overbeek, Henk*: Auf dem Weg zu einer neo-gramscianischen Theorie der europäischen Integration – am Beispiel der Steuerharmonisierung. In: *Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen* (Hrsg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S. 162ff.
  - 5 Vgl. *Leibfried / Pierson*, a.a.O. (Anm.3), S. 353.



- 6 Die Methode der offenen Koordinierung (MOK) wurde im Verlauf der 1990er Jahre im Bereich der Beschäftigungspolitik entwickelt. Die MOK ist ein Instrument der Politikabstimmung, bei dem auf Rastebene Ziele formuliert werden, deren Umsetzung auf nationaler Ebene durch ein zumeist indikatorengestütztes transnationales Monitoring gegenseitig überwacht wird. Ziel der MOK ist es, die Gestaltungsfähigkeit der Politik auf europäischer Ebene zu stärken, ohne die nationale Handlungsautonomie infrage zu stellen. Beim Treffens des Europäischen Rats in Lissabon im März 2000 wurde die Anwendung der MOK auch im Bereich der Sozialpolitik beschlossen. Einen Überblick bieten *Bauer, Michael W. / Knöll, Ralf*: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 1–2, 2003, S. 33–38.
- 7 Vgl. Schlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“ COPNV 516/03, Brüssel, 30.1.2003.
- 8 Vgl. *Schachtschneider, Karl Albrecht*: Eine Charta der Grundrechte der EU. In: Aus „Politik und Zeitgeschichte“, B 52–53/2000, S. 18.
- 9 Vgl. ebd., S. 14/15.
- 10 Vgl. *Scharpf, Fritz W.*: Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte. In: „Internationale Politik“, 1/2003, S. 49.
- 11 Vgl. *Falkner, Gerda*: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: „Politische Vierteljahresschrift“, 2/2000, S. 259.
- 12 Vgl. unter anderem *Ziebur, Gilbert*: Europäische Ungewissheiten. In: „Blätter für deutsche und internationale Politik“, 6/2000, S. 704.
- 13 *Offe, Claus*: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration. In: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Campus Verlag, Frankfurt/Main, New York 1998, S. 99–136.
- 14 Einen Überblick über neuere Studien der kritischen Integrationstheorie bieten *Bieling / Steinhilber*, a.a.O. (Anm.4).
- 15 Vgl. *Ziltener, Patrick*: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa – regulations- und staatstheoretische Überlegungen. In: *Bieling / Steinhilber*, a.a.O. (Anm.4), S. 73ff.
- 16 Vgl. unter anderem *Deppe, Frank / Felder, Michael*: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG). FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993.
- 17 Vgl. *Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen*: Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration. In: *Bieling / Steinhilber*, a.a.O. (Anm.4), S. 117ff.