

Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration

ARMIN SCHÄFER

Article by an MPIFG researcher

Armin Schäfer: Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration. In: Internationale Politik und Gesellschaft (4), 120-141 (2005). Friedrich-Ebert-Stiftung

The original publication is available at the publisher's web site: https://www.fes.de/ipg/arc_05_set/set_04_05d.htm

Mit einem spektakulären Doppelschlag beendeten die Referenden in Frankreich und den Niederlanden alle Hoffnungen auf eine reibungslose Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags. Bei einer Beteiligung von fast 70 Prozent der Wahlberechtigten stimmten 54,7 Prozent der Franzosen am 29. Mai 2005 gegen den Vertragsentwurf. Noch deutlicher (61,6 Prozent) versagten die Niederländer drei Tage später dem mühsam ausgehandelten Dokument die Zustimmung. Welche Dynamik sich aus den zwei negativen Abstimmungen ergibt, lässt sich noch nicht absehen. Im günstigsten Fall wird die Krise der Europäischen Union für eine Debatte über eine sinnvolle, demokratisch unbedenkliche Aufteilung nationaler und europäischer Kompetenzen genutzt. Im schlimmsten Fall werden die Abstimmungen so lange wiederholt, bis eine Mehrheit der Bevölkerung dem Vertrag zustimmt. Welcher Weg gewählt wird, hängt auch vom Ausgang der noch anstehenden Referenden ab.

Vor allem die französische Debatte um den Verfassungsvertrag entzündete sich – neben der innenpolitischen Abrechnung mit Staatspräsident Chirac und Ministerpräsident Raffarin – an der sozialen Qualität des Verfassungsentwurfs. Die Kritiker begründeten ihre Ablehnung nicht mit einer prinzipiellen Gegnerschaft zur europäischen Integration, sondern mit der aus ihrer Sicht zu liberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Europäischen Union. Die Befürworter argumentierten, dass gerade der Verfassungsvertrag das »soziale Europa« stärken würde, da er wichtige sozialpolitische Neuerungen enthalte. In diesem Aufsatz wird dargestellt, welche Modifikationen der Verfassungsvertrag gegenüber dem Vertrag von Nizza enthält – der im Falle einer Nicht-Ratifizierung weiterhin gilt – und ob diese sozialpolitischen Veränderungen den Kritikern oder den Befürwortern Recht geben.

Als die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen in Laeken im Dezember 2001 die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas beschlossen, stand die Sozialpolitik nicht im Vordergrund. Stattdessen sollte eine Reform und Vereinheitlichung der EU-Verträge ausgearbeitet

werden, um die EU künftig demokratischer, transparenter und effizienter zu gestalten. Grund für diesen Schritt war der 2004 bevorstehende Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten. Besonderes Augenmerk wurde auf die Reform der Abstimmungsverfahren gelegt, denn mit 25 Mitgliedern drohte Entscheidungsunfähigkeit. Der Konvent legte im Juli 2003 einen Verfassungsentwurf vor, den die Staats- und Regierungschefs im Juni 2004 mit einigen Änderungen billigten. Nach der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten sollte die Verfassung 2006 in Kraft treten. Bei der Einberufung des Konvents wurde allerdings zu wenig danach gefragt, ob die bisherige Integration in gleicher Weise mit 25 Mitgliedern fortgeführt werden kann. Welche Auswirkung wird die Erweiterung für eine mögliche Vertiefung jenseits des Markts haben? Formuliert der Verfassungsentwurf eine Antwort auf die gewachsene Heterogenität der Mitgliedstaaten? Bei zunehmender Unterschiedlichkeit kann entweder die Reichweite verbindlicher Regeln auf Untergruppen beschränkt (variable Geometrie) oder die Verbindlichkeit selbst vermindert werden (variable Inhalte). Da der erste Weg dem Ziel der Einheitlichkeit widerspricht, haben sich die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren überwiegend auf die zweite Option eingelassen. Größere Unverbindlichkeit erleichtert Kompromisse, sie ersetzt politisch bindende Entscheidungen allerdings nicht.

Im Folgenden wird gefragt, ob der Verfassungsentwurf einen Ausgleich zwischen europäischem Markt und nationalem Wohlfahrtsstaat befördert und die Asymmetrie der bisherigen Integration aufhebt. Nach Durchsicht der vorgesehenen Änderungen fällt der Befund negativ aus. Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU sind im Kern unverändert geblieben, und nationalen Wohlfahrtsstaaten wird kein ausreichender Schutz vor der Marktintegration gewährt. In der Durchsetzung der sogenannten vier Freiheiten (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) wird Ungleiches gleich behandelt und der Markt der demokratischen Kontrolle durch die Mitgliedstaaten entzogen. Zwar sieht der Entwurf vor, dass die »Modernisierung des Sozialstaats« zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert wird, doch rechtlich bindende Standards sind nicht vorgesehen. Für den sozialpolitischen Gestaltungsverlust bietet die unverbindliche Zusammenarbeit nach dem Arbeitsansatz der »offenen Methode der Koordinierung« keinen Ersatz. Darüber hinaus werden flexible Formen der Integration, beispielsweise die »verstärkte Zusammenarbeit«, nicht erleichtert. Der Verfassungsentwurf enthält, so das Resümee, keine adäquate Antwort auf die zunehmende wirtschaftliche und soziale Heterogenität der Mitgliedstaaten.

Integration und Legitimität

Die europäische Integration war zu Beginn ein Projekt begrenzter ökonomischer Kooperation. Mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit verband sich die Hoffnung auf dauerhaften Frieden zwischen Frankreich und Deutschland. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wie auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) dienten durch einen begrenzten Kompetenztransfer dem Erhalt – und im deutschen Fall: der Wiedererlangung – nationalstaatlicher Souveränität (Milward 2000). Die Aufgabe der EWG lag vor allem in wirtschaftlicher Ordnungspolitik. Redistribution war außerhalb der Agrarpolitik nicht vorgesehen. In der Nachkriegszeit befürworteten weder linke noch rechte Parteien eine genuin europäische Sozialpolitik (Manow/Schäfer/Zorn 2004). Im Gegenteil, sie schien unnötig, denn der Gemeinsame Markt versprach eine verbesserte wirtschaftliche Effizienz und damit höheres Wachstum. Die Nationalstaaten waren primär für die soziale Einbettung des Markts zuständig. Für zwischenstaatliche Formen der Solidarität erteilten die Wähler ihren Regierungen kein Mandat. Da die wirtschaftliche Denationalisierung gering war, konnte die Sozialpolitik nationalstaatlich verankert bleiben. Der Gemeinsame Markt, wie auch die Bretton Woods Institutionen, ermöglichten einen »eingebetteten Liberalismus« (Ruggie 1982), den der Begriff Wohlfahrtskapitalismus beschreibt.

In den ersten Jahren der EWG bestand kein Widerspruch zwischen einer gemeinsamen europäischen Politik und der Persistenz nationaler Traditionen. Doch in der institutionellen Architektur der Römischen Verträge war die Ausweitung des Markts bereits angelegt, was sich Kommission und Europäischer Gerichtshof (EuGH) in der Folge zunutze machten. Die dynamische Integration durch die Rechtsprechung des EuGH wurde in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen nicht vorhergesehen. In einer Reihe von Urteilen setzte der Gerichtshof die Grundsätze der Vorrangigkeit sowie der direkten Wirkung europäischen Rechts durch, als die Mitgliedstaaten einander nach 1958 politisch blockierten. Während der Krise des leeren Stuhls, bei der die französischen Minister allen Abstimmungen im Rat fernblieben und ihn somit beschlussunfähig machten, wurde dem Intergouvernementalismus Nachdruck verliehen, die Entscheidungsfähigkeit der Politik reduziert und damit die wirtschaftliche Integration durch supranationale Akteure befördert (Weiler 1991). Die Römischen Verträge konstitutionalisierten somit das ordoliberalen Ideal vom »Markt ohne Staat« (Genschel 1998), bei dem

der Gerichtshof darüber wachte, dass die nationalen Regierungen nicht in den Markt eingriffen (Joerges 2003).

Dennoch blieb der Einfluss der Europäischen Gemeinschaft bis zur Mitte der 1980er Jahre beschlossenen Vollendung des Binnenmarkts durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) darauf beschränkt, Zugangsbeschränkungen zu nationalen Märkten zu verhindern. Die Grenze zwischen diesen Märkten sollte durchlässig und frei von Diskriminierung sein. Erst mit der Vollendung des Binnenmarkts rückte die Beseitigung der Grenzen selbst in den Vordergrund. Als scheinbar technische Angelegenheit zur Verwirklichung der »vier Freiheiten« angelegt, wurde mit der EEA ein weit reichendes Liberalisierungsprogramm beschlossen. Damit setzte sich eine perfektionistische Interpretation des Gemeinsamen Markts durch, bei der es nicht mehr ausschließlich um das Diskriminierungsverbot, sondern um den Abbau jeglicher Mobilitätshindernisse ging.

Die Vollendung des Binnenmarkts gefährdet im Zusammenspiel mit der Europäischen Währungsunion den Kern nationaler Souveränität. Der Wohlfahrtsstaat gerät durch Abwanderung und Finanzierungsschwierigkeiten unter direkten und indirekten Anpassungsdruck (Leibfried/Pierson 1998), der Steuerstaat unterliegt zunehmendem Wettbewerb (Genschel 2004). Nach der Liberalisierung der Produktmärkte stehen koordinierte Marktökonomien unter Verdacht, den grenzübergreifenden Wettbewerb zu verzerren. Nationale Nischen unvollständiger Konkurrenz in staatsnahen Sektoren, bei Finanzdienstleistungen oder im Markt für Unternehmenskontrolle könnten ihren bisherigen Bestandschutz verlieren, falls sich das maximale Integrationskonzept der Europäischen Kommission durchsetzt. Im Ergebnis führt der Binnenmarkt, wenngleich nicht als singuläre Ursache, zur teilweisen Erosion nationaler Spielarten des Kapitalismus (Höpner 2004: 309–311). Damit wird der Nachkriegskompromiss der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgelöst, der liberalen Außenhandel mit der jeweils nationalen Gestaltung von Wohlfahrtsstaat und Wirtschaft verband. Die Marktintegration in der EU drängt zur Einebnung dieser Unterschiede. Legitimitätsprobleme entstehen, weil die europäische Integration nur solange auf eine ausdrückliche Legitimierung durch die Wähler verzichten konnte, wie ihre Reichweite begrenzt blieb. Je mehr die Marktliberalisierung Kernfelder nationaler Politik erfasst, desto größer wird das Legitimitätsanfordernis. Konnte lange Zeit die stillschweigende Zustimmung der Bevölkerung zum Integrationsprozess unterstellt werden, gilt dies spätestens seit dem

französischen und niederländischen Referendum zum Verfassungsvertrag nicht mehr. Bei hoher Beteiligung lehnte in beiden Ländern eine deutliche Mehrheit den Verfassungsentwurf ab.

Betrachtet man die Aufteilung in Befürworter und Gegner des Verfassungsvertrags in Frankreich, fallen mehrere Punkte auf.¹ Eine erste Konfliktlinie verlief zwischen Stadt und Land. Die Mehrheit der Wähler in der Region Paris stimmte mit Ja, während 57 Prozent der Landbevölkerung mit Nein votierten. Zudem gab es eine links/rechts – Spaltung: 67 Prozent der Anhänger linker Parteien lehnten den Verfassungsvertrag ab, wohingegen 65 Prozent der Mitte-rechts-Wähler ihm zustimmten. Anhänger der extremen Rechten (Front National) und der extremen Linken (Parti Communiste Français) waren sich in ihrer Ablehnung mit jeweils über 90 Prozent Nein – Stimmen einig. Aber auch die Wähler der Grünen und der Sozialisten stimmten mit knapp über 60 Prozent gegen den Verfassungsvertrag. Eine dritte bemerkenswerte Einsicht ist, dass sich keine Berufsgruppe so einhellig gegen den Verfassungsvertrag aussprach wie die Arbeiter. Bei ihnen stimmten 76 Prozent mit Nein, während sich in anderen Berufsgruppen Befürworter und Gegner stärker die Waage hielten.

Was waren die Gründe für die Ablehnung? Im Lager der Gegner überwogen eindeutig wirtschaftliche und sozialpolitische Fragen. In der Eurobarometer-Befragung gaben 31 Prozent an, dass der Grund für die Ablehnung des Verfassungsvertrags dessen negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in Frankreich gewesen sei, 26 Prozent nannten die hohe Arbeitslosigkeit.² Neunzehn bzw. 16 Prozent betrachteten den Entwurf als zu wirtschaftsliberal bzw. als zu wenig sozial; 18 Prozent wollten mit der Nein – Stimme ihre Ablehnung des Präsidenten und der nationalen Regierungen ausdrücken. Nur vier Prozent gaben an, gegen Europa oder die europäische Integration zu sein. Die Hauptmotivation der Befürworter lag im Gegensatz dazu in der allgemeinen Zustimmung zur europäischen Integration (39 Prozent). Weitere 16 Prozent stimmten der Aussage zu, dass sie schon immer für Europa gewesen seien. Allerdings sahen nur acht Prozent den Verfassungsvertrag als Schritt zur politischen Union und lediglich sieben Prozent gaben an, dass der Vertrag ein erster Schritt in Richtung soziales Europa sei. Ebenfalls nur acht Prozent

1. Alle Daten aus dem *Flash Eurobarometer* Nr. 171: *The European Constitution: Post-referendum Survey in France*. Die Daten wurden an den zwei Tagen nach dem Referendum erhoben (30. und 31. Mai 2005).

2. Mehrfachnennungen waren möglich.

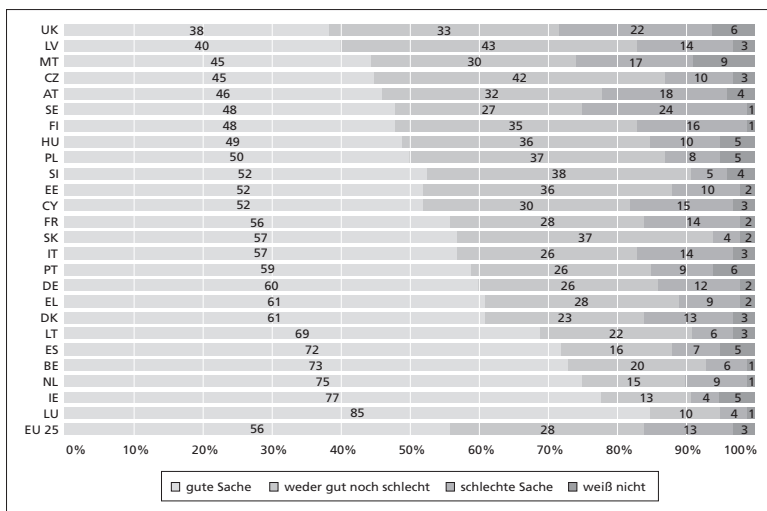
sahen den Entwurf als Weg, Frankreichs wirtschaftliche und soziale Situation zu verbessern. Während die Befürworter ihre Entscheidung mit der grundsätzlich positiven Bewertung der EU begründeten, nannten die Gegner vor allem wirtschaftliche und soziale Gründe für die Ablehnung.

Aus den Befunden für Frankreich lässt sich lernen, dass die Ablehnung des Verfassungsvertrags bei jenen am stärksten ausgeprägt war, die die Auswirkungen erhöhter wirtschaftlicher Konkurrenz besonders fürchten müssen. Im Nein drückt sich die manchmal diffuse, aber doch reale Angst vor der Ausweitung des Markts und einem Rückbau sozialen Schutzes aus, nicht aber eine prinzipielle Gegnerschaft gegen die europäische Integration. Das Hauptproblem des politischen Systems der EU ist, dass es darin keinen Platz für Opposition und rivalisierende politische Programme gibt. Die Möglichkeit der Wähler sich zu äußern, ist extrem beschränkt, obwohl zum Teil weit reichende Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden. Referenden bieten daher für viele eine willkommene Gelegenheit, ihrem Unmut Ausdruck zu verleihen. Der Streit um die Ausrichtung der Politik führt damit leicht zu Systemkrisen, da in Referenden keine differenzierten Äußerungen zu einzelnen Politikfeldern möglich sind. Im politischen System Europas fehlt eine institutionalisierte Opposition, die die Sorgen und Ängste der Wähler aufgreifen könnte (siehe hierzu Neunreither 1998).

Schon in der Vergangenheit führten Volksabstimmungen wiederholt zu negativen Abstimmungsergebnissen. Über die EEA fanden in Dänemark (27.2.1986) und Irland (26.5.1987) Referenden statt. In beiden Ländern gab es eine Mehrheit für die Vertragsänderung. Ernsthafte Schwierigkeiten bereitete dagegen der Vertrag von Maastricht. Während die Iren (18.6.1992) zustimmten, lehnten die dänischen Wähler den Vertrag zunächst ab (2.5.1992), um erst in einer erneuten Abstimmung zuzustimmen (18.5.1993). In Frankreich konnte nur eine hauchdünne Mehrheit (51,05 Prozent Ja; 48,95 Prozent Nein) für den Vertrag gewonnen werden, der die Währungsunion begründen sollte (20.9.1992). Die Referenden zum Amsterdamer Vertrag in Irland (22.5.1998) und Dänemark (28.5.1998) wenige Jahre später verliefen problemlos,³ aber die Vertragsrevision von Nizza wurde von den irischen Wählern bei der ersten Abstimmung abgelehnt (7.6.2001). Auch hier wurde eine zweite Abstim-

3. Das war der Fall, weil in der Regierungskonferenz zu Amsterdam alle umstrittenen Punkte ausgeklammert wurden, und für die Beschäftigungspolitik ein unverbindliches Verfahren gewählt wurde. Siehe Hug/König 2002.

Abbildung 1:
Beurteilung der EU-Mitgliedschaft



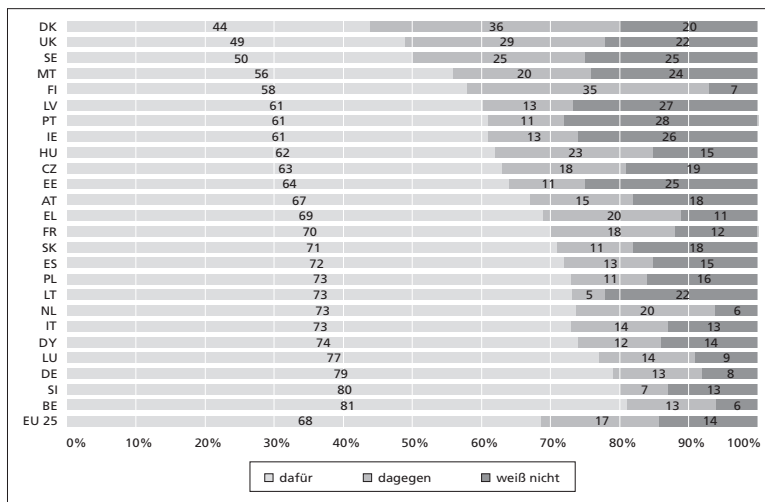
Quelle: Eurobarometer 62/Herbst 2004.

mung notwendig, die dann zur Zustimmung führte (19.10.2002). Die Referenden in Dänemark (28.9.2000) und Schweden (14.9.2003) über die Einführung des Euro endeten jeweils mit einem Nein zur Aufgabe der eigenen Währung.

Vor dem Hintergrund der tiefen Krise, die die Referenden in Frankreich und den Niederlanden ausgelöst haben, erscheint es unwahrscheinlich, dass in den verbleibenden Referenden durchweg eine Mehrheit der Wähler für die Verfassung stimmen wird.⁴ Nach der vereinbarten »Denkpause« zur Zukunft des Verfassungsvertrags stellen einige Länder die Durchführung eines Referendums generell in Frage, in fast allen Ländern ist der Abstimmungstermin verschoben worden. Der Schock nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in zwei Gründungsstaaten der EU war auch deshalb so groß, weil die Wähler in Frankreich und den Nieder-

4. Am 20. Februar 2005 stimmten 76,7 Prozent der wahlberechtigten Spanier für die Annahme des Verfassungsvertrags. Am 10 Juli 2005 stimmten 56,5 Prozent der Stimmbürger in Luxemburg für den Vertrag. Folgende Länder planen noch Referenden: Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen, Portugal, und Tschechien.

Abbildung 2:
Eine Verfassung für Europa



Quelle: *Eurobarometer 62*/Herbst 2004.

landen weder als generell Europa-skeptisch gelten, noch der Widerstand gegen die Verfassung im Vorfeld besonders ausgeprägt war. Im Gegenteil, die EU-Mitgliedschaft erhielt in den Niederlanden eine überdurchschnittlich hohe Zustimmung, und der Verfassungsentwurf wurde vor Beginn der Referendumskampagne von der großen Mehrheit der Wähler positiv beurteilt. Abbildung 1 zeigt die Bewertung der Mitgliedschaft durch die Wähler in den 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004. Obwohl insgesamt positive Einschätzungen überwogen – der Durchschnitt lag bei 56 Prozent –, äußerte sich in acht Ländern die Hälfte der Bevölkerung neutral oder ablehnend. Die Zustimmung zur Verfassung lag insgesamt höher (Abbildung 2), durchschnittlich 68 Prozent der Befragten befürworteten sie. Dennoch gab es in einigen Ländern ein erhebliches Potenzial von Unentschlossenen oder Gegnern. Noch ist nicht abzusehen, wie sich das Votum in Frankreich und den Niederlanden auswirken wird, aber eine negative Kettenreaktion erscheint keineswegs ausgeschlossen.

Lehnen die Wähler in mehreren Ländern den Verfassungsentwurf ab, zementieren sie den Status quo des Vertrags von Nizza und damit die

Dichotomie von europäischem Markt und nationalem Wohlfahrtsstaat. Doch würde sich das Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Integration bei Annahme der Verfassung ändern? Diese Frage wird im nächsten Abschnitt untersucht.

Die Sozialpolitik im Verfassungsentwurf

Möchte man die Auswirkung europäischer Integration auf die Sozialpolitik ermessen, steht man vor der Schwierigkeit, dass sich zwei Effekte überlagern. Zum einen verringert die verschärfte Konkurrenz zwischen Firmen und Regionen den Spielraum umverteilender Politik (Scharpf 2000: 72–73). Das Ziel des Binnenmarkts liegt in der Beseitigung einer wachstumshemmenden Subventionierung unproduktiver Industrien (und damit: weniger leistungsfähiger Arbeitnehmer). Zum anderen sind auch in der Sozialpolitik geteilte Zuständigkeiten oder eigene Kompetenzen der europäischen Ebene entwickelt worden, die in einigen Bereichen verbindliche Mindeststandards definieren. Leibfried/Pierson (2000) konstatieren trotz der Ausweitung von Befugnissen und Mehrheitsentscheidungen in der EU-Sozialpolitik insgesamt einen Rückgang von Eingriffsmöglichkeiten: Der Zugewinn europäischer Kompetenzen gleicht den Verlust nationaler Gestaltungsfähigkeit nicht aus. Der Konvent stand vor der Herausforderung, mit dem Verfassungsentwurf eine Antwort auf die Erosion politischer Gestaltungsfähigkeit zu formulieren. Vier Strategien wären denkbar gewesen: (1) Die Ausweitung der EU-Kompetenzen in der Sozialpolitik; (2) die Begrenzung der Reichweite der »vier Freiheiten«; (3) die Aufwertung der offenen Methode der Koordinierung zu einem rechtlich bindenden Instrument; schließlich (4) die Ausweitung verstärkter Zusammenarbeit. Allerdings wird durch die vorgeschlagenen Änderungen des Verfassungsentwurfs keine der vier Strategien umgesetzt.

Marktintegration und sozialpolitische Kompetenzen

Seit Maastricht besteht die EU-Sozialpolitik aus einer prozeduralen und einer inhaltlichen Komponente. Zum einen wurde mit dem Abkommen über Sozialpolitik die Möglichkeit autonomer Gesetzgebung durch die Sozialpartner eingeführt. Wegen des britischen Widerstands musste dieses Verfahren in einem Zusatzprotokoll zum Maastrichter Vertrag festge-

halten werden und galt daher nur für elf der damals zwölf Mitgliedstaaten (Falkner 1998). Nach dem Regierungswechsel in Großbritannien konnte das Sozialprotokoll 1997 in den Vertrag von Amsterdam integriert werden. Zum anderen soll die Europäische Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen ergänzen: Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer; Arbeitsbedingungen; Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz; soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer; 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 Gemeinschaft aufhalten; finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

In den ersten fünf Bereichen kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien verabschieden, in den anderen Bereichen gilt das Prinzip der Einstimmigkeit. Im Verfassungsentwurf wird diese Aufteilung im Wesentlichen beibehalten (Art. II-210). Der letzte Unterpunkt wurde jedoch gestrichen und als weitere Ziele wurden die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes in die Aufzählung aufgenommen. Allerdings können zu keinem der beiden Punkte Richtlinien verabschiedet werden. Die Stellung der Sozialpartner wird weiter aufgewertet. Art. I-48 legt fest, dass die EU die Sozialpartner auf der Ebene der Union anerkennt und fördert, den sozialen Dialog unterstützt und die Autonomie der Sozialpartner achtet. Der 2003 eingeführte dreigliedrige Gipfel zwischen Staats- und Regierungschefs einerseits und den Sozialpartnern andererseits wird ebenfalls als Beitrag zum sozialen Dialog hervorgehoben.

Auch die Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik wurden fast unverändert in den Verfassungsentwurf übernommen. Darüber hinaus verbindet Art. I-15 ausdrücklich die Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit der Koordinierung der Beschäftigungspolitik. Der Konventsentwurf hatte vorgesehen, dass »die Union ... Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik« trifft. Der von den Staats- und Regierungschefs geänderte Artikel sieht nun vor, dass die »Mitgliedstaaten ... ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union« koordinieren. Wie bisher unterstrei-

chen die Regeln für die Beschäftigungspolitik den Vorrang der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Art. III-204/1 fordert, die Beschäftigungspolitik solle in Einklang mit diesen Grundzügen stehen. Dies ist relevant, weil der Rat Wirtschaft und Finanzen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik zuständig ist, während sich der Rat Beschäftigung und Soziales mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie befasst. Schon im Amsterdamer Vertrag wurde, in Übereinstimmung mit der liberalen Ausrichtung der Verträge, der Vorrang der Wirtschafts- und Finanzpolitik festgeschrieben.

In der Sozialpolitik setzt der Verfassungsentwurf den Trend zu einer symbolischen Aufwertung ohne die Erweiterung materieller Befugnisse fort. Seit dem Abkommen über die Sozialpolitik des Maastrichter Vertrags sind weder die Regelungsbereiche substantziell ausgeweitet worden noch wird das Instrument der qualifizierten Mehrheitsentscheidung häufiger angewendet. Die größte Neuerung des Amsterdamer Vertrags lag in der Aufnahme des Beschäftigungstitels. Gleichzeitig wurden Sozial- und Beschäftigungspolitik dadurch aufgewertet, dass die Präambel des EU-Vertrags die Bedeutung der Europäischen Sozialcharta von 1961 und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 hervorhob. Zudem wurde das Ziel eines »hohen Beschäftigungsniveaus« in den Zielkatalog des EU-Vertrags integriert (EU-Vertrag, Art. 2, Amsterdam), das schon mit dem Vertrag von Maastricht in den EG-Vertrag aufgenommen worden war. Der Verfassungsentwurf geht in der symbolischen Aufwertung einen Schritt weiter und nennt folgendes Ziel: »Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige *soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt*, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin« (Art. I-3/3, Hervorhebung hinzugefügt). Mit der Ratifizierung würde zum ersten Mal das Ziel der Vollbeschäftigung Teil des Vertrags. Allerdings bleibt unklar, wie dieses Ziel erreicht werden soll, denn die bestehende wirtschaftspolitische Grundlage wurde nicht verändert, und man ist dem gewünschten Ergebnis bislang auch nicht näher gekommen. Die Ziele der Lissabon-Strategie sind auf diese Weise nicht mehr zu erreichen. Im März 2000 hatte der Europäische Rat beschlossen, dass die EU bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsregion der Welt werden sollte. Doch seither hat sich der Abstand im Wirtschafts- und Produktivitätswachstum gegenüber den USA vergrößert, und die EU verfehlt viele der

Beschäftigungs- und Wachstumsziele. Der Bericht einer Expertengruppe unter Wim Kok warnt deshalb: »Noch viel muss getan werden, um zu vermeiden, dass Lissabon zu einem Synonym wird für verpasste Ziele und nicht eingelöste Versprechen.«

Die bedeutendste sozialpolitische Neuerung des Verfassungsentwurfs ist die Charta der Grundrechte. Mit ihr werden erstmals soziale Grundrechte (nicht wie bisher: Arbeitnehmerrechte) in den Vertrag aufgenommen. Neben der Festlegung klassischer Menschen- und Bürgerrechte enthält die Grundrechtscharta Unterabschnitte zu Freiheit, Gleichheit und Solidarität (vgl. Treib 2004). Insbesondere Artikel II-94 »Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung« ist beachtenswert. Hier wird »das Recht auf den Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherung und zu den sozialen Diensten« bei Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfällen, Pflegebedürftigkeit oder Verlust des Arbeitsplatzes festgehalten. Allerdings ist der Geltungsbereich der Grundrechtscharta auf das bestehende Unionsrecht beschränkt, um eine Ausweitung europäischer Kompetenzen durch nachfolgende Rechtsprechung zu verhindern (Art. II-III/2; Magnette/Nicolaïdis 2004: 401, Fn. 6).

Die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs werten die Sozialpolitik symbolisch auf. Materiell hat die Gestaltungsfähigkeit der EU kaum zugenommen, und die Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten unterliegt weiterhin den Auswirkungen des Binnenmarkts und der Währungsunion. Deren rechtlich bindende und konkret ausformulierte Bestimmungen stehen im Kontrast zur allgemein gehaltenen Aufforderung, die sozialen Ziele der Union zu berücksichtigen.

Ogleich die Ratifizierung des Vertragsentwurfs die Grundrechte der Bürger stärken würde, bliebe die soziale Dimension auch nach diesen Änderungen unzulänglich, wenn es nichtgelänge, die »vier Freiheiten« einzuschränken. Die wirksamste europäische Sozialpolitik bestünde in der Definition von Schutzzonen, in denen die Prinzipien eines ungehinderten Wettbewerbs nicht vollständig gälten. Wichtiger als die selektive Definition sozialpolitischer Mindeststandards durch die EU, die den Bestand positiver Integration vergrößert, ist die Einhegung der negativen Integration. Die uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit gefährdet zum Beispiel den verpflichtenden Aufbau einer privaten Säule sozialer Sicherung in der Renten- und Krankenversicherung. In der Gesundheitspolitik

hat der Gerichtshof für die Sozialversicherung solche Schutzzonen erhalten, und auch die Mitgliedstaaten haben in einigen Fällen erfolgreich das Recht verteidigt, über den Zugang zu sozialen Leistungen selbst zu entscheiden (Ferrera 2003). In einer den Regeln zum Binnenmarkt, zur Wettbewerbspolitik sowie zur Wirtschafts- und Währungsunion vorangestellten neuen Querschnittsklausel des Verfassungsentwurfs wird nun gefordert, dass die EU in allen Politikbereichen den sozialen und beschäftigungspolitischen Zielen der Union Rechnung trägt (Art. III-117). Dies könnte es dem EuGH erlauben, bei der Auslegung der »vier Freiheiten« weitere Schutzzonen sozialer Sicherung anzuerkennen (siehe auch Art. III-122). Wie der Gerichtshof diese Klausel und die Charta der Grundrechte insgesamt auslegen wird, und ob die Kommission in ihren Vorlagen darauf Rücksicht nehmen wird, lässt sich bisher nicht abschätzen.

Fazit: Die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs werten die Sozialpolitik vor allem symbolisch auf. Materiell hat die Gestaltungsfähigkeit der EU kaum zugenommen, und die Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten unterliegt weiterhin den Auswirkungen des Binnenmarkts und der Währungsunion. Deren rechtlich bindende und konkret ausformulierte Bestimmungen stehen im Kontrast zur allgemein gehaltenen Aufforderung, die sozialen Ziele der Union zu berücksichtigen. Der Verfassungsentwurf etabliert keine neue Balance zwischen den sozialen und wirtschaftlichen Zielen der Europäischen Union.

Vertiefung und Einheitlichkeit

Welche Formen der Zusammenarbeit außer Vergemeinschaftung gibt es für die Sozialpolitik? Zum einen könnte die offene Methode der Koordinierung weiterentwickelt, zum anderen die verstärkte Zusammenarbeit ausgebaut werden. Doch die Chancen für eine Aufwertung dieser Formen flexibler Kooperation sind bescheiden.

Seit Maastricht ist ein Zielkonflikt zwischen der geografischen Reichweite und rechtlichen Verbindlichkeit europäischer Politik entstanden. Die Zustimmung zur Währungsunion, aber auch zum Abkommen über die Sozialpolitik, konnte nur erreicht werden, indem einzelnen Staaten ein »opt-out« gewährt wurde. Bis heute nehmen nicht alle Staaten an der gemeinsamen Währung teil, die nach den Konvergenzkriterien dazu berechtigt wären. Von den 15 EU-Staaten waren Großbritannien, Schweden und Dänemark nicht zu dieser Abgabe wirtschaftspolitischer Entscheidungsbefugnisse bereit. Das Instrument der differenzierten Integration

böte prinzipiell einen Weg zur Überwindung des hohen Konsensanfordernisses in der EU. Doch auch wegen unterschiedlicher Vorstellungen über die Finalität europäischer Integration – Großbritannien befürwortet den Türkeibeitritt, um damit eine Vertiefung zu verhindern – bleiben die Möglichkeiten einer verstärkter Zusammenarbeit bisher rechtlich und faktisch begrenzt.

Durch die wirtschaftliche und politische Heterogenität der Union nach der Erweiterung werden inhaltliche Kompromisse schwieriger. Interessenkonflikte werden stattdessen ausgeglichen, indem die Regierungen nicht länger an die gemeinsamen Beschlüsse gebunden sind. An die Stelle variabler Geometrie treten in den letzten Jahren variable Inhalte. Statt für eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten verbindliche Regeln aufzustellen, einigen sich die Regierungen auf weiche, unverbindliche Kooperationsformen. Die Europäische Beschäftigungsstrategie und die aus ihr hervorgegangene offene Methode der Koordinierung können die nationalen Regierungen nicht auf europäische Ziele verpflichten. Ohne Sanktionen bleibt deren Umsetzung fakultativ. Gleichwohl nehmen alle Staaten daran teil. Allerdings kann mit diesem »Neovoluntarismus« (Streck 1995) die Diskrepanz zu den harten, rechtlich verbindlichen und sanktionierbaren Regeln der Währungsunion nicht überwunden werden. Appelle an das Europäische Soziamodell sind kein Ersatz für die fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten mit der offenen Methode der Koordinierung.

Der Gegenentwurf zur weichen Koordinierung – die Vergemeinschaftung der Sozialpolitik – scheidet jedoch daran, dass die Bevölkerungen, trotz bei Naturkatastrophen sporadisch auftretender Solidarität, die Grenzen von Umverteilung in aller Regel mit den Grenzen ihrer gedachten Gemeinschaften (»imagined communities« [Anderson 1991]) gleichsetzen: »Der größte bekannte Sozialverband, der Umverteilungsoffer bisher zumutbar machen konnte, war der Nationalstaat. Umso größer sind die zu erwartenden Widerstände, wenn Umverteilungszumutungen über diesen Horizont hinaus ausgeweitet werden« (Offe 1998: 133). Der Blick auf Eurobarometer-Daten bestätigt diesen Befund.⁵ Neunzig Prozent der Befragten betrachten den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit als eine der Prioritäten der EU. Gleichzeitig erachten 57 Prozent die EU-Politik in dieser Hinsicht als nicht sehr oder überhaupt nicht wirksam. Darüber hinaus schätzt die Hälfte der Befragten die Politik der EU gegen

5. Alle folgenden Angaben sind dem *Eurobarometer* 60/Herbst 2003 entnommen.

Armut und soziale Ausgrenzung als ebenfalls wenig wirksam ein, ohne deshalb gleich Kompetenztransfers zu unterstützen. Gefragt, ob sie nationale oder gemeinsame europäische Beschlüsse im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit sowie im Gesundheits- und Sozialwesen befürworten, votierten 51 bzw. 67 Prozent der Befragten für nationale Entscheidungen. Zudem sehen diejenigen eine Vergemeinschaftung der Sozialpolitik am skeptischsten, die befürchten, dass die Stärkung der EU zu einem Wegfall von Sozialleistungen führt (Mau 2003: 316). Je stärker der Wohlfahrtsstaat unter Druck gerät, desto entschiedener lehnen die Betroffenen die Europäisierung des Sozialstaats ab.

Weiche Koordinierungsformen umgehen die Legitimitätsschwierigkeiten von Kompetenztransfers. Sie schonen die Autonomie der Mitgliedstaaten, weil das Entscheidungsrecht bei den Regierungen verbleibt, und vertragen sich deshalb mit dem Demokratiegebot (Scharpf 2002). Die offene Methode der Koordinierung entspricht daher dem Willen der Mehrheit der Wähler, die die eigenen Regierungen in der Verantwortung für den Wohlfahrtsstaat sehen. Sie bleibt dennoch eine Form der »Nicht-Entscheidung« (Bachrach/Baratz 1962), die in ihrer Konsequenz gerade jene nationale Gestaltungsfähigkeit untergräbt, die sie zu erhalten sucht, weil die Marktintegration seit der EEA von der Anforderung zum Erhalt nationaler Autonomie befreit ist. Stattdessen liegt heute im Abbau von Marktgrenzen die »raison d'être« der Europäischen Gemeinschaft. Die gegenwärtige Wirtschaftsverfassung verteidigt weiterhin den Markt gegen den Staat, da dies der kurzfristigen Präferenz der meisten Akteure entspricht. Sowohl Regierungen als auch Wähler privilegieren den nationalen gegenüber einem europäischen Wohlfahrtsstaat und gefährden dadurch auf lange Sicht beide.

Die Gefahren anhaltender Nicht-Entscheidung könnten im Prinzip durch den Zwang zur Entscheidung abgemildert werden. Bisher ist die Umwandlung der offenen Koordinierung in ein rechtlich bindendes Instrument nicht gelungen. Die Verrechtlichung könnte den Regierungen weiterhin die Wahl spezifischer Maßnahmen überlassen, die Einhaltung einmal gewählter Inhalte müsste aber Sanktionen unterliegen. Dies würde voraussetzen, dass die Ziele der Beschäftigungsstrategie beispielsweise dem Verfahren bei übermäßigen Defiziten gleichgestellt würden. Die Mitgliedsregierungen könnten dann noch immer wählen, mit welchen Maßnahmen sie die Beschäftigungsziele erreichen wollten, doch sie könnten nicht länger das Ziel selbst unbehelligt verfehlen. Allerdings lehnen die Mitgliedstaaten einen solchen Schritt ab, und auch der Ver-

fassungsentwurf sieht keine Änderung im Status der Europäischen Beschäftigungsstrategie oder der offenen Methode der Koordinierung vor. Letztere wird im Entwurf nicht erwähnt und bleibt ein intergouvernementales, unverbindliches Instrument. Regierungen stellen mit dieser Methode sicher, dass Kommission und Gerichtshof keinen Einfluss auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik erhalten. Die offene Methode der Koordinierung kann ein Passepartout für schwierige Fälle sein, weil sie zwischenstaatliche Kompromisse erleichtert. Sie ist dagegen kein Schritt in Richtung weiterer Vergemeinschaftung.

Die offene Methode der Koordinierung ist als Formelkompromiss angesichts der Abwesenheit substanzieller Übereinstimmung entstanden. Auch Gegner der Europäischen Beschäftigungsstrategie konnten ihr zustimmen, weil die angenommene Wirkung gering war. Gerade weiche Verfahren sind ja von der Bereitschaft der Akteure abhängig, sie anzuwenden und ihre Inhalte aufzugreifen. Ihr Voluntarismus motiviert nicht intrinsische Folgebereitschaft und kann Zuwiderhandeln nicht verhindern. In Ermangelung vertraglich definierter Inhalte sind weiche Verfahren anfälliger, mit wechselnden Akteuren neu definiert zu werden, als stärker institutionalisierte, harte Verfahren. Ein Verfahren, das die Regierungen nicht bindet, kann die Diskrepanz zwischen Markt schaffenden und Markt korrigierenden Politiken der EU nicht überwinden.

Eine EU-Sozialpolitik, die den Gestaltungsverlust nationaler Wohlfahrtsstaaten kompensiert, wird es nicht geben, weil sie nur durch Differenzierung erreicht werden könnte. Doch nicht der Unterschied trägt den Europagedanken, sondern die Einheit. Zwischen einheitlichem Binnenmarkt und Subsidiarität findet die abgestufte Integration keinen Platz. Das Dilemma der Erweiterung ist, dass sie eine verstärkte politische Integration verhindert.

Wenn man die Lissabon-Strategie ernst nimmt –Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, mehr und bessere Arbeitsplätze, ein hohes Maß an sozialem Schutz –, ist eine Vorstellung darüber notwendig, in welchen Bereichen der Wettbewerb intensiviert werden muss, um über Konkurrenzmechanismen bessere Qualität zu erreichen, und welche Bereiche ihm entzogen werden. Die EU-Staaten haben bisher kein Konzept entwickelt, welche Kombination aus Konkurrenz und Kooperation gewünscht wird. Verfahren weicher Koordinierung schalten die Konkurrenz zwischen den

Wohlfahrtsstaaten nicht aus und verhindern Unterbietungswettbewerbe nicht. Die Lissabon-Strategie versucht nicht, den Wettbewerb einzuschränken, sondern definiert die Sozial- und Beschäftigungspolitik als Standortfaktoren, die einen Beitrag zur nationalen (oder: regionalen) Wettbewerbsfähigkeit leisten sollen. Nicht der Schutz vor dem Markt, sondern die Eingliederung in den Markt kennzeichnet Europas Agenda 2010. Die soziale Dimension der EU soll den Binnenmarkt flankieren, nicht korrigieren.

Neben Politikformen, welche die einheitliche Umsetzung, aber nicht die Verbindlichkeit der Ziele aufgeben, könnten die verstärkte Zusammenarbeit oder unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten sozialpolitische Entscheidungen erleichtern. Der Konflikt zwischen geographischer Reichweite und rechtlicher Verbindlichkeit macht eine »differenzierte Integration« sinnvoll. Die weniger entwickelten Wohlfahrtsstaaten Süd- und Osteuropas würden dann durch gemeinsame Mindeststandards nicht überfordert, während diese Standards nicht auf dem Niveau der am wenigsten Entwickelten lägen (Scharpf 2002: 85–86). Allerdings bringt der Verfassungsentwurf auch in diesem Bereich keinen entscheidenden Fortschritt gegenüber den Regeln des Vertrags von Nizza. Die verstärkte Zusammenarbeit bleibt das letzte Mittel, auf das zurückgegriffen wird, wenn die Mitgliedstaaten insgesamt zu keiner Einigung kommen (Art. I-44). Der Rat beschließt sie auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit und mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten muss daran teilnehmen. Damit ist die Hürde gegenüber dem Vertrag von Nizza, der eine Mindestzahl von acht Teilnehmern vorsah, sogar höher geworden (Deubner 2004: 279). Neu ist hingegen eine »Passelle«-Klausel, die den beteiligten Staaten bei einstimmigem Beschluss Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit erlaubt. Insgesamt wird die verstärkte Zusammenarbeit in der ersten Säule nicht zu einem Instrument flexibler Integration aufgewertet, sondern als Ausnahme definiert (Schneider 2004: 261–262).

Der verstärkten Zusammenarbeit fehlt es an Unterstützung. Länder mit hohem sozialen Schutz fürchten durch feste Mindeststandards Wettbewerbsnachteile, während gerade die neuen Mitgliedstaaten, deren Sozialstaaten weniger ausgebaut sind, nicht kurz nach ihrem Beitritt zu Europäern zweiter Klasse werden möchten. Dennoch spricht in einer Union mit 25 oder mehr Mitgliedern viel für eine stärkere Differenzierung. Dass dieselben Regeln für Malta und Dänemark, Polen und Luxemburg oder Deutschland und Rumänien angemessen sein sollen, er-

scheint wenig einsichtig – außer wenn man den Markt weiterhin vor der Politik schützen möchte. Eine EU-Sozialpolitik, die den Gestaltungsverlust nationaler Wohlfahrtsstaaten kompensiert, wird es nicht geben, weil sie nur durch Differenzierung erreicht werden könnte. Doch nicht der Unterschied trägt den Europagedanken, sondern die Einheit. Zwischen einheitlichem Binnenmarkt und Subsidiarität findet die abgestufte Integration keinen Platz. Das Dilemma der Erweiterung ist, dass sie eine verstärkte politische Integration verhindert.

Die Grenzen der Integration

Die Wahrscheinlichkeit einer vertieften europäischen Integration jenseits des Markts bleibt vorerst gering, weil sie zwei Zustimmungshürden überwinden müsste, soll sie nicht bereits durch die Art der Verabschiedung delegitimiert werden. Zum einen müssen sich die 25 Regierungen einigen. Gerade in den Bereichen, wo nationale Sensibilitäten besonders hoch sind, für den Wohlfahrtsstaat gilt dies in herausragender Weise, oder einzelne Staaten von einem Mangel an Harmonisierung profitieren, wie beispielsweise in der Steuerpolitik, sind Kompromisse schwierig zu erzielen. Die Interessenheterogenität verhindert in diesen Feldern eine Einigung, und der Ausweg wird, so darf man prognostizieren, die Zunahme weicher Kooperationsformen sein. Aber selbst wenn eine intergouvernementale Einigung auf eine Vertragsänderung gelingt, wie dies schließlich mit dem Verfassungsentwurf der Fall war, muss zum anderen die Zustimmung der Bevölkerung erreicht werden. Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden vom Mai/Juni zeigen, wie schwierig dies sein kann. Mit der Demokratisierung der Union durch Volksbefragungen in Referenden werden dem politischen Multi-Veto-System der Europäischen Union weitere Blockademöglichkeiten hinzugefügt. Dies scheint um der demokratischen Qualität der Union willen dringend geboten, birgt aber das Risiko der Ablehnung in mehreren Staaten. Doch auch falls die Verfassung noch ratifiziert werden sollte, wäre aus sozialpolitischer Sicht wenig gewonnen.

Der Verfassungsentwurf bestätigt das europäische Grunddilemma: Die Integration ist eine der Ursachen für den Handlungsverlust des Nationalstaats. Darauf könnte Vergemeinschaftung eine Antwort sein; doch davor scheuen selbst Europa-Optimisten zurück, weil dies die Staatswerdung und vollständige Demokratisierung der EU verlangen

würde. In der Konsequenz muss die EU den Anschein technokratischen Regierens wahren und betonen, sie mache regulative, aber keine redistributive Politik. Sachlich gerechtfertigte, für jedermann als überlegen erkennbare Entscheidungen bedürfen weniger Input-Legitimation. Doch die Verwaltung des Binnenmarkts und der Währungsunion wirkt in den Mitgliedstaaten auf die Fähigkeit zur Umverteilung zurück; Integration ist nicht verteilungsneutral. Angesichts dieser Sachlage gibt es zwei Handlungsoptionen. Erstens, die EU muss zu einer politischen und damit zu einer Umverteilungsgemeinschaft entwickelt werden. Dieser Schritt ist mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass es eine politisch belastbare Identität der Europäer als Europäer nicht gibt. Kritiker dieser These entgegnen, dass Umverteilung nicht zwingend die Solidarität von Schicksalsgenossen erfordert, sondern auf die Solidarität von Staatsbürgern bauen kann (Habermas 1998: 151–156). Dennoch werden sich die Menschen in den Mitgliedstaaten erst als EU-Staatsbürger wahrnehmen müssen. Habermas argumentiert, dass eine solche Wahrnehmung durch einen verfassungsgebenden Akt befördert werden kann. Das Staatsvolk ist nicht der Verfassung vorgegeben, sondern konstituiert sich über die europaweite politische Diskussion, die gerade durch Referenden initiiert wird.

Bei der zweiten Option ist der Ausgangspunkt die Einsicht, dass die Integration zu weit gegangen sei. Wenn die EU mehr Demokratie bedarf, dazu aber nicht in der Lage ist, muss ihre Wirkung auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten beschränkt werden. Dies ginge nur über die Definition von Grenzen für die Reichweite des Binnenmarkts. Bisher wird eine solche Begrenzung allerdings kaum betrieben. Im Gegenteil, neue Initiativen der Kommission wie die Dienstleistungsrichtlinie zielen darauf, das unausgeschöpfte Potenzial des Binnenmarkts zu realisieren. Staatswerdung oder Begrenzung der EU – beide Alternativen sind unpopulär, und der Konvent hat diesen Konflikt um Unpopuläres gescheut. Deshalb schreibt der Verfassungsentwurf den sozialpolitischen Status quo europäischer Integration fort.

Schlussfolgerung

Die Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden lässt sich nicht mit einem dumpfen anti-europäischen Affekt der Wähler erklären. Im Nein drückt sich ein reales Unbehagen an der gegen-

wärtigen EU-Wirtschaftsverfassung aus. Jeder Integrationsschritt seit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde mit der Aussicht auf dauerhaft höheres Wachstum und größeren Wohlstand begründet. In vielen Ländern der EU fehlt inzwischen der Glaube, dass dieser Effekt noch eintreten wird. Stattdessen nehmen viele Wähler den Integrationsprozess als asymmetrisch wahr und fürchten negative Auswirkungen auf die Gestaltungsfähigkeit nationaler Sozialstaaten. Da das politische System der EU keinen Raum für den Streit um rivalisierende politische Konzepte bietet, hat sich die Kritik der wirtschaftlichen Ausrichtung der EU in einer Ablehnung des Verfassungsvertrags niedergeschlagen. Die Bürger haben in den Referenden ihr »So nicht« zum Ausdruck gebracht. Ob sich daraus eine Debatte über das »Wie« entwickelt, hängt vom Umgang der Regierungen mit dem Abstimmungsergebnis ab. In der Vergangenheit hoffte man, durch Repetition schließlich die Zustimmung der Wähler zu gewinnen. Aus heutiger Sicht scheinen die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens jedoch gering.

Betrachtet man die Inhalte des Verfassungsvertrags, wird deutlich, dass die Aufwertung der Sozialpolitik im Kern symbolisch bleibt. Der Entwurf enthält keine adäquate Antwort auf die zunehmende wirtschaftliche und soziale Heterogenität der Mitgliedstaaten, weil dies eine variable Geometrie erforderte, die jedoch dem Gedanken der Einheitlichkeit widerspricht. Die Erweiterung verlangt Differenzierung, um die Legitimität der EU zu erhalten. Doch Differenzierung gefährdet den Binnenmarkt, der ein Symbol für die Integration selbst ist. Wer daran rüttelt, gefährdet den Bestand der EU. Die auf 25, 28 oder 30 Mitgliedstaaten erweiterte Union eint und befriedet Europa, doch sie kann auf abschbare Zeit keine politische Union oder eine Umverteilungsgemeinschaft werden. Da die Entscheidung für die Erweiterung gefallen ist, müssen entweder Formen abgestufter Integration gefunden oder die EU auf eine Freihandelszone beschränkt werden. Erweiterung, Vertiefung und Demokratisierung sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gleichzeitig zu verwirklichen. Dieser Konflikt wünschenswerter Ziele kann bedauert, sollte aber zur Kenntnis genommen werden.

Literatur

- Anderson, Benedict, 1991: *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, revised edition, London/New York: Verso.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S., 1962: »Two faces of power.« In: *American Political Science Review* 56, 947–952.
- Deubner, Christian, 2004: »Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union.« In: *integration* 27, 274–287.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London/New York: Routledge.
- Ferrera, Maurizio, 2003: »European Integration and National Social Citizenship. Changing Boundaries, New Structuring.« In: *Comparative Political Studies* 36, 611–652.
- Genschel, Philipp, 1998: »Markt und Staat in Europa.« In: *Politische Vierteljahresschrift* 39, 55–79.
- Genschel, Philipp, 2004: Wie man die europäische Steuerpolitik (nicht) reformieren sollte. In: Patricia Bauer/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 216–236.
- Höpner, Martin, 2004: »Der organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang.« In: Roland Czada (Hrsg.), *Staat und Markt*. pvs-Sonderheft 2003 (im Erscheinen), 300–321.
- Hug, Simon/König, Thomas, 2002: »In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference.« In: *International Organization* 56, 447–476.
- Joerges, Christian, 2003: »Recht, Wirtschaft und Politik im Prozess der Konstitutionalisierung Europas.« In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 183–218.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul, 1998: »Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik.« In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt: Suhrkamp, 58–99.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul, 2000: »Social policy. Left to courts and markets?« In: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 267–292.
- Manow, Philip/Schäfer, Armin/Zorn, Hendrik, 2004: European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957–2003. In: MPIfG Discussion Paper 04/6, Cologne.
- Mau, Steffen, 2003: »Wohlfahrtspolitischer Verantwortungstransfer nach Europa? Präferenzstrukturen und ihre Determinanten in der europäischen Bevölkerung.« In: *Zeitschrift für Soziologie* 32, 302–324.
- Milward, Alan S., 2000: *The European Rescue of the Nation-State*. 2. Auflage. London: Routledge.
- Neunreither, Karlheinz, 1998: »Governance without Opposition: the Case of the European Union.« In: *Government and Opposition* 33, 419–441.

- Offe, Claus, 1998: »Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration.« In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt/New York: Campus, 99–136.
- Ruggie, John Gerard, 1982: »International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.« In: *International Organization* 36, 379–415.
- Scharpf, Fritz W., 2000: »Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities.« In: Fritz W. Scharpf/Vivien E. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- Scharpf, Fritz W., 2002: »Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie.« In: *Leviathan* 30, 65–92.
- Streeck, Wolfgang, 1995: »Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?« In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- Treib, Oliver, 2004: Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. In: IHS Working Paper Political Science 99, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Weiler, Joseph H.H., 1991: »The Transformation of Europe.« In: *Yale Law Journal* 100, 2403–2483.