

HINDERNISSE UND PERSPEKTIVEN FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU

1 EINLEITUNG¹

„Ich möchte ein Europa mit einem sozialen ‚Triple-A‘“, erklärte Jean-Claude Juncker (2014a, 34 f.) als designierter EU-Kommissionspräsident im Oktober 2014 in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament. Diesem Aufruf folgten mehrere Initiativen, die in den darauffolgenden Jahren auf die sozialpolitische EU-Agenda gesetzt wurden. So wurde im November 2017 auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg die sogenannte „europäische Säule sozialer Rechte“ (ESSR) (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017) proklamiert, ein rechtlich unverbindliches Dokument mit mehreren Prinzipien zu verschiedenen Bereichen der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Darüber hinaus befinden sich aktuell mehrere Vorschläge für sozialpolitische EU-Rechtsakte in Verhandlung, darunter unter anderem ein Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde (vgl. Europäische Kommission 2018; siehe dazu Gagawczuk in diesem Band) und ein Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a; siehe dazu Risak in diesem Band). Mit einem Reflexionspapier möchte die Europäische Kommission zudem eine Debatte über die künftige Entwicklung der „sozialen Dimension Europas“ (Europäische Kommission 2017b) anstoßen. Dessen Vorwort hält fest, dass das „Vertrauen [der Menschen, Anm.] in die Fähigkeit Europas, die Zukunft zu gestalten und gerechte und prosperierende Gesellschaften hervorzu- bringen, [...] erschüttert [ist]. Unser gemeinsames soziales Bestreben ist ein Weg, wie wir den Rückhalt in der Gesellschaft wiedergewinnen und unsere Zukunft gestalten können“ (ebd., 3).

Auf den ersten Blick erscheinen diese Entwicklungen als deutlicher Kontrast zur EU-Krisenbewältigungspolitik ab 2010, die – in besonders drastischem Ausmaß für die Mitgliedstaaten, die finanzielle Kreditprogramme erhielten – auf eine restriktive Fiskalpolitik und angebotsorientierte „Strukturreformen“ etwa zur Deregulierung des Arbeitsrechts und zur Dezentralisierung der Lohnverhandlungen setzte (vgl. z. B. Oberndorfer 2013, 19–21). Zudem könnte der Eindruck entstehen, die bisherige Integrationsweise der EU, der viele KommentatorInnen eine strukturelle Unterordnung sozialer Ziele unter Ziele der Marktliberalisierung attestieren (vgl. z. B. Scharpf 2002, 647–649; Holman 2004, 716–725; Van Apeldoorn 2009, 23–27), würde von SpitzenvertreterInnen der EU-Institutionen infrage gestellt.

Ein Blick in die Geschichte des Integrationsprozesses der EU und ihrer Vorgängerorganisationen zeigt jedenfalls, dass Appelle zu einer stärkeren sozialen Ausrichtung, deklaratorische Verankerungen sozialer Grundsätze, aber auch konkrete sozialpolitische Errungenschaften die politische Agenda auf europäischer Ebene in unterschiedlichen Phasen geprägt haben (vgl. Pochet 2017, siehe Abschnitt 2.1). Diese Elemente waren jedoch regelmäßig in grundlegende

¹ Für wertvolle Anmerkungen zu einer Vorversion des Textes danke ich Georg Feigl und Oliver Prausmüller.

Widersprüche eingebettet. So blieben etwa die Versuche, eine soziale Dimension des Binnenmarktes durch arbeitsrechtliche Mindeststandards zu etablieren, von der Zielsetzung der umfassenden Liberalisierung grenzüberschreitender Markttätigkeit überschattet (siehe Abschnitt 2.1). Die primärrechtlichen Zielsetzungen in Bezug auf „Vollbeschäftigung“ und „sozialen Fortschritt“ (Art. 3 Abs. 3 EUV²) werden nicht zuletzt durch die restriktiven Fiskalregeln innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) konterkariert, die die Spielräume für öffentliche Interventionen zur Verfolgung dieser Ziele einschränken (siehe Abschnitt 2.1). Darüber hinaus ist die Betonung der Bedeutung des „Europäischen Sozialmodells“ auf EU-Ebene oftmals von Reformempfehlungen begleitet gewesen, die Einschnitte in die sozialen Schutzniveaus der Mitgliedstaaten bedeuteten (vgl. z. B. Hermann/Hofbauer 2007, 129 f.; siehe Abschnitt 2.2).

Dieser Beitrag argumentiert, dass die Debatte um die soziale Dimension der Europäischen Union auf der EU-Agenda die Frage weitgehend ausblendet, welche Faktoren eine grundlegend soziale Ausrichtung der EU, die als „soziales Europa“³ bezeichnet werden könnte, einschränken bzw. verhindern. Der Fokus liegt daher auf der Frage, welche zentralen Hindernisse überwunden werden müssten, um eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU zu ermöglichen. Dabei werden drei zentrale Faktoren identifiziert: 1) die Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik, 2) die diskursive Umdeutung der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Politik im Sinne der Erfüllung vermeintlicher Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit und fiskalischer „Sachzwänge“ sowie 3) das massive Ungleichgewicht der sozialen Kräfteverhältnisse in der EU zulasten der ArbeitnehmerInnen. In den folgenden Abschnitten wird die Herausbildung dieser Faktoren analysiert. Darauf aufbauend wird anhand beispielhafter Entwicklungen in der EU-Wirtschaftspolitik und der EU-Sozialpolitik sowie anhand von Veränderungen der Kräfteverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital in der EU der Frage nachgegangen, inwiefern Schritte in Richtung einer Überwindung dieser Hindernisse gegenwärtig zu beobachten sind. Abschließend werden Überlegungen dahin gehend skizziert, was diese Analyse in Bezug auf die Handlungsmöglichkeiten für auf sozialen Fortschritt ausgerichtete AkteurInnen innerhalb der EU bedeutet.

2 ZENTRALE HINDERNISSE FÜR EINE SUBSTANZIELLE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU

2.1 Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik

Im Folgenden wird argumentiert, dass eine Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik ein zentrales Hindernis für eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU darstellt.

2 Vertrag über die Europäische Union.

3 Der Begriff „soziales Europa“ wird oftmals mit der Ära des Kommissionspräsidenten Jacques Delors assoziiert und als Zielsetzung der Schaffung wirkungsvoller Reregulierungs- und Umverteilungsmechanismen auf europäischer Ebene verstanden (vgl. Crespy/Menz 2015, 3), die im Wesentlichen als Ergänzung zur und Abfederung der ökonomischen Integration gesehen werden. Dieses Begriffsverständnis wird in diesem Beitrag nicht angewandt, da hier eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU nicht als Ergänzung zur stark neoliberal ausgerichteten ökonomischen Integration konzipiert wird, sondern vielmehr Letztere als zentrales Hindernis für einen grundlegenden sozialen Kurswechsel verstanden wird (siehe Abschnitt 2.1).